

CRISIS DEMOCRÁTICA Y FUTURO
DEL ESTADO AUTONÓMICO

José Sanroma Aldea

Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Recibido: 5-4-2015
Aceptado: 16-6-2015

1. La idea que quiero transmitir en esta comunicación puede expresarse sucintamente así: el factor dominante de nuestra crisis política y social es más la crisis de la democracia española que la del Estado Autonómico; en consecuencia la suerte del Estado Autonómico depende de la suerte que hagamos correr a la democracia española.

Lo que a continuación digo es tan solo una incitación al intercambio de opiniones.

2. La más habitual explicación del desarrollo en España, en los 30 años que precedieron a esta crisis, se ha basado en referirlo a una trilogía, a una tríada: Democracia, Autonomía, Europa. Mas que vidas paralelas, obras políticas entrelazadas; vasos comunicantes por donde entran, salen y circulan los flujos energéticos que se transforman en el poder político que contribuye a organizar y hacer funcionar la sociedad.

Es lógico pues que cuando la crisis económica y social se ha hecho persistente, y cada vez mas profunda en España, la ciudadanía interroge a esas tres palabras - democracia, Autonomía, Europa - ya convertidas en símbolos sobre su papel en la misma.

3. Ninguna sale indemne del juicio de la opinión pública. Pero parece bastante claro , a la luz de diversos sondeos que se han venido haciendo desde el comienzo de la crisis allá por 2008, que las Autonomías han sido convertidas en el chivo expiatorio a la hora de señalar con el dedo acusatorio el maleficio causal.

4. Creo que no es preciso detenerse en dar los datos del desmerecimiento en la opinión pública de las Autonomías ,ni en referir las múltiples opiniones ,por supuesto también desde la Academia, que las cuestionan.

Señalemos que, no sin algún fundamento, algunos describen su situación con la metáfora boxística de que están contra las cuerdas. Y algunos otros, cargados de un realismo cínico y de un simplismo no bien intencionado, piden que se les dé un golpe definitivo porque, dicen, que es una utopía esperar que los políticos autonómicos renuncien voluntariamente a sus poltronas, sus dietas, sus coches oficiales...

Señalemos también que al Estado Autonómico le han puesto el RIP tanto el presidente Mas, desde su opción independentista- justificada en que la Generalitat no dispone ni del marco para afirmar su identidad nacional ni de los recursos necesarios para afrontar la crisis - como la expresidenta Aguirre, esta desde una

perspectiva recentralizadora, justificada en que la configuración autonómica de todo el territorio español no ha servido para su finalidad integradora de los nacionalismos periféricos.

Señalemos por último que, según dicen los sondeos de opinión, esta querencia a demediar las Autonomías se afirma también en un sector de la población muy castigado por la crisis que cree que de esa forma el Gobierno del Estado sería mas fuerte para defenderles.

5. No pretendo cuestionar ahora si la opinión pública española alberga en su seno un « público atento» (Gabriel Almond) ni si ha alcanzado esa «masa crítica de ciudadanos bien informados lo bastante numerosa y activa» (Robert A. Dahl) necesaria para que pueda funcionar todo sistema democrático.

Pero sí he de recordar que los creadores de ese estado de la opinión pública tienen intereses propios y no dejan de estar atentos a su promoción y defensa.

Y creo que cuando nos preguntamos si El Estado Autonómico tiene futuro o incluso si merece tenerlo no debiera olvidarse:

- que la democracia en España se ha consolidado cuando el Estado se ha estructurado con una distribución territorial del poder.
- que el Estado social que propugna la Constitución se afirmó con la implicación competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Educación, Sanidad y servicios sociales.
- que el proceso de ideación y construcción de las Autonomías ha estado sometido a continuos y profundos cambios desde la implantación por Decretos leyes de las PreAutonomías, antes de aprobarse la Constitución, hasta la última oleada de reformas de sus Estatutos, antes de hacer la reforma de la Constitución, que sigue inabordada pero pendiente para contribuir a un mejor funcionamiento del sistema.

6. Resulta paradójico que el Estado autonómico se encuentre en una encrucijada, que mas bien parece un callejón sin salida, cuando la mayoría ,incluida Cataluña, cuentan con nuevos Estatutos que, al menos formalmente, han ampliado y afirmado su poder político.

La explicación de esta paradoja creo que puede buscarse en la debilidad de la democracia española que no ha sido capaz hasta el presente de activar su poder de reforma en las circunstancias generadas en este nuevo tiempo histórico tan lejano de la transición cuyo resultado fue la CE de 1978.

El conservadurismo, mas que la prudencia, ha puesto el cartel de Nolli me tangere en la Constitución. La inseguridad acecha y se teme que abierto el melón se cuestione todo o casi todo: las ventajas otorgadas al bipartidismo, la Monarquía, la fragmentación del demos español... En suma que en lugar de a una reforma acotada vayamos a abrir el paso a un nuevo período constituyente sin ninguna certidumbre sobre el rumbo y el puerto de llegada en ninguna materia clave.

7. Para despejar incertidumbres quizás convendría que las mismas preguntas que dirigimos respecto a las Autonomías las dirijamos también hacia la democracia española: ¿Tiene Futuro? ¿ Merece tenerlo?

No nos apresuremos a la respuesta. Tengamos en cuenta que en la ya larga historia de la democracia, mas de XXV siglos la contemplan, siempre ha estado presente, incluso por encima de las apariencias de consenso, una línea divisoria entre los que creen posible y deseable la democracia como forma de gobierno (digamos entre paréntesis que los convencidos de esta idea han sido casi siempre los menos), los que la creen deseable pero imposible en la práctica, los que la consideran posible pero no deseable, y los que la juzgan a la vez imposible e indeseable. En el retablo nacional español el mosaico de protagonistas es igual de variado y a veces maravillosamente esperpéntico.

Esos primeros, los que la creen posible y deseable, que en España incluso ahora según me temo no son los mas numerosos, para afirmar su convencimiento tendrían que sacar las consecuencias que se derivan del descomunal cambio de escala que se ha producido para hacer realmente posible y eficaz esta peculiar y problemática forma de gobierno; un cambio de escala no menor que cuando se pasó de la Ciudad-Estado al Estado-nación como posible y efectiva sede de la futura democracia. La Unión Europea, como nueva sede del proceso democratizador, podría y debería ser una respuesta positiva a este trascendental cambio de escala impulsado objetivamente por la globalización económica, aunque esta ha resultado, como se ha mostrado en la crisis económica, una trampa para la democracia en varios Estados Europeos, entre ellos el nuestro.

Esta breve referencia implica una concepción de la democracia que se afirma en un proceso expansivo e inclusivo, siempre complejo, nunca sin retrocesos, si no formales sí reales.

8. Pero tampoco la Unión Europea puede librarse de las preguntas que la conciernen ¿Tiene futuro? ¿ Merece tenerlo ? No apresuremos las respuestas.

Veamos alguno de los hitos de su historia reciente que explican el modo en que su funcionamiento ha afectado al desenvolvimiento de nuestra crisis económica.

Dragui, presidente del BCE dijo cuando la crisis financiera ahogaba a algunos Estados, entre ellos el nuestro, que el Banco no estaba para salvarlos. Y no le faltaba razón legal. A impulsos del Tratado de Maastrich (T.U.Efebrero de 1992) que fijó los plazos y condiciones para una moneda única, se le dió a esta el nombre de Euro en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en 1995 y finalmente entró en circulación el 1 enero de 2002. Previamente en junio de 1998 en virtud de ese Tratado se había creado el Banco Central Europeo cuyas funciones para regular la política monetaria y controlar la inflación plasmaban con un contenido material concreto la cesión de soberanía que habían hecho en esta materia los Estados y que la UE encomendaba a un órgano tan distante de la difusa ciudadanía europea y, más aún, de los pueblos de Europa, sobre los que la política del Banco iba a influir poderosísimamente de modo negativo.

Procede recordar que Alemania y su Bundesbank, para aceptar la desaparición del marco, fueron especialmente exigentes en que la nueva moneda tendría que basarse en un exigente Pacto de Estabilidad, del que El BCE tendría que ser guardián y que no se creaba ni para ayudar a los Estados en apuros ni para políticas de impulso productivo y de creación de empleo.

Las dos rayitas que cruzan la letra Epsilon y que así contribuyen a establecer el símbolo de la moneda europea pretenden representar la estabilidad, convertida en la madre de todas las austeridades

Así pues no le faltaba razón a Dragui para decir lo que dijo. Pero los pueblos y las economías de los países, entre ellos el nuestro, mas negativamente afectados por las políticas de austeridad, que han visto como a los bancos, entre ellos a los españoles, les llovió primero dinero a espuestas para prestarlo imprudente y especulativamente estimulando la burbuja inmobiliaria y luego les ha llovido una multimillonaria ayuda financiera para tapar sus vergüenzas y para enriquecerse prestando dinero mas caro del que reciben a los Estados a los que el BCE se los niega, esos pueblos, entre ellos el español, hacen bien en preguntarse para qué le pueden servir las instituciones europeas si estas no manifiestan un propósito de enmienda

No quiero decir con lo anterior que estas instituciones y ni siquiera el BCE hayan hecho lo único que podía hacerse legalmente y menos aún lo que debía intentar si se quería actuar de un modo mas equilibrado ante la crisis internacio-

nal que afectó desigualmente a los países de la UE. Lo que digo es que el marco institucional y legal creado ,desde la cesión de soberanía nacional monetaria a instituciones supraestatales comunitarias abrió un nuevo espacio de confrontación de intereses que resultaba mas propicio a la intervención efectiva del sector financiero que de ningún otro y ,por supuesto esta ha tenido lugar en su propio y exclusivo provecho. Y así ha resultado.

Ya sabemos como se las gastan y si no lo sabíamos lo podemos aprender ,aunque sea simplíficadamente, con la explicación que dió Peter Bofinger, asesor del Gobierno alemán, de los rescates y los préstamos: no estamos ayudando a esos países sino a nuestros bancos.

Añadan como factor explicativo de lo que ha pasado que si triunfó la implantación de la moneda única fracasó el proyecto de aprobar una Constitución Europea, y quedó como residuo el Tratado de funcionamiento aprobado en Lisboa.

9. Sí ya sabíamos cómo se las gastan los financieros.

Permítanme recordar que fué F.D. Roosevelt presidente de EEUU en el período que había conocido la experiencia de la gran depresión quien les llamó bankgaster. Y que desde entonces estos tales han aprendido más de lo que sabían y junto a los fondos buitres han pirateado un inmenso botín en los océanos de la globalización; océanos para ellos completamente libres llenos de paraísos fiscales que son puertos seguros para toda clase de delincuentes económicos.

Así que no nos debería resultar extraño que algunos califiquen de golpe de Estado financiero al ejercicio que han hecho de su influencia y poder en el espacio que se abrió con el nuevo entramado institucional de Maastrich y el que se cerró con el fracaso de la mayor unidad política que posibilitaba la fallida Constitución Europea. Ni extraño es que se alcen voces, no sin fundamento, para cuestionar que no toda la deuda que reclaman los acreedores es legítima. Aunque la presurosa modificación del artículo 135 de la CE parezca implicarlo.

Sea cual sea el nombre que le demos la impresión general es que el poder de decisión -dicen algunos- de los mercados se impone por encima de la democracia de los Estados con el consentimiento de las instituciones supraestatales tan lábilmente democráticas.

Podemos oír al presidente de la democracia española: «os subo los impuestos aunque prometí bajarlos cuando solo era candidato, pero no quiero hacerlo; bajo

las prestaciones sociales aunque prometí garantizarlas etc. ... quería reducir la deuda que generó el despilfarrador e incompetente que me precedió en el cargo pero en mis dos años de gobierno ha crecido sin yo quererlo en 250.000 millones de Euros».

No quiero decirles que ahí se oye la voz de la mentira, cada cual que piense lo que quiera. Pero nadie podrá negar que esa voz expresa el reconocimiento de la impotencia democrática y quizá sea una huella de la enorme condescendencia, llamémosle así, que los tres últimos presidentes han tenido a lo largo de sus mandatos con las prácticas de los bankganster .

10. El resultado está a la vista: podemos decir, al igual que se ha dicho del Estado autonómico, que la democracia española está contra las cuerdas, está grogui. Y si algunos piden resetearla, el gobierno que debería alzar la voz, emulando al alcalde de Móstoles, para llamar a los ciudadanos a que acudan a salvarla pues en peligro está, en lugar de eso proyecta una ley de seguridad ciudadana, de dudosa constitucionalidad a juicio de bastantes, entre ellos el CGPJ, consejos de la Abogacía, etc para reprimir la protesta de los ciudadanos que quieren ver asociada la palabra democracia a la educación, a la sanidad, al empleo y a las libertades cívicas. Para mas Inri la reforma del régimen local desalienta la participación cívica en la institución municipal ,donde despierta y arraiga el espíritu democrático, so pretexto de que sobran políticos y competencias en ese nivel.

Esta subrepticia malquerencia y menosprecio de la necesidad de ampliar y mejorar la democracia ,en todas las escalas en que debe operar para ser efectiva, no ha surgido de repente, ni es una consecuencia inevitable de la transición ahora tan parcialmente cuestionada como antes tan parcialmente ensalzada. No. Nuestra demediada democracia actual tiene que explicarse por su propia historia reciente. Nació muy frágil. Tanto que la CE no se celebraba en sus primeros años de vigencia y estuvo a punto de tumbarla un golpe de Estado. Eran los tiempos en los que en los países occidentales, afectados por una crisis fiscal,se hablaba de la ingobernabilidad de las democracias. Le costó consolidarse porque esto se hizo desde arriba y se prestó menos atención de la debida a la profundización de sus raíces. Casi recién nacida fue acometida por el pasotismo, no solo el juvenil, y así luego envejeció prematuramente. Después vino lo decisivo: el fracaso de dos solemnes, es decir electorales, promesas de renovación y de regeneración democrática, la primera hecha en 1993 por Felipe González y en 1996 por J.M. Aznar. El espectacular crecimiento económico que se inició en el final del mandato de González y que continuó ininterrumpidamente hasta 2008 se produjo pues precisamente despues de dos promesas fallidas.

Por esto durante largo tiempo las consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema político e institucional de la democracia pudieron permanecer ocultas por la Inflada prosperidad económica, estimulada por préstamos a granel efectuados por gente con mas poder para cobrarse las deudas que responsabilidad para otorgarlos. También influyó en aquel ocultamiento la desvaída conciencia ciudadana de que la salud democrática depende, más que de la virtud de los gobernantes, de la preocupación de los más por la res pública. Pero el estallido de la crisis, - con el abrupto final del primer período gubernamental presidido por Zapatero en el que los ingresos del Estado superaban a los gastos -y luego su persistencia -a pesar del cambio de gobierno - ha condensado esas consecuencias negativas en una descomunal crisis política y social cuyo rasgo mas evidente es la deslegitimación de la «clase política». La moneda que simboliza esa deslegitimación tiene su cruz en el grito del «no nos representan» y su cara en la idea de que los políticos, si acaso quisieran, no pueden. Y es verdad, por sí solos no pueden; y menos careciendo de credibilidad.

11. La crisis de la democracia española afecta a casi todos sus órganos y por lo tanto podría decirse que es sistémica pero no principalmente porque el reparto territorial del poder que implica el Estado autonómico debilite ese poder en su capacidad de reacción ante la crisis, sino porque afecta, permitanme la metáfora, a sus sistemas neuronal y circulatorio y a su aparato digestivo.

La salvación de la democracia española no está vinculada al repliegue, renunciando a la nueva escala y espacios supraestatales en los que ha de plantearse la lucha por una democracia efectiva frente a los poderes fácticos cuyos intereses casan mal con los de la inmensa mayoría de la población. Ni tampoco en la ilusión recentralizadora, tan engañosa como la ilusión soberanista del independentismo. Ni en el prepotente aminoramiento del poder local, y menos aún del que puede tomar sede en las grandes ciudades, tan decisivas en la conformación del futuro.

El poder político democrático no es una magnitud fija. La energía democrática no tiene un único contenedor. Repartir el poder entre distintos espacios territoriales es una fórmula que puede servir tanto para acrecentarlo como para disminuirlo. Por lo tanto la clave está en acertar en su articulación, para que el reparto no sea un juego de suma cero o negativa, y para esta tarea ya tenemos la experiencia notable de la construcción del Estado Autonómico y del complejo proceso de la unificación europea. Cualquier profesor de derecho constitucional o administrativo sabe con qué técnicas jurídicas podría mejorarse el Estado Autonómico. Pero este no es el tiempo de los juristas sino de la política, de la ciudadanía de la que todos formamos parte.

De esta depende escoger el eslabón que necesita ser mas reforzado para asegurar la consistencia de esa cadena de espacios donde se libra la batalla por la suerte de una democracia progresiva, igualitaria, pluralista.

A día de hoy creo que la UE está demasiado lejos para creer que podemos lograr de inmediato lo que la democracia española necesita de ella. Y las Comunidades Autónomas están demasiado cerca como para valorar la importancia que tienen para la democracia española. Por eso creo que en la ampliación y profundización de esta radica la clave para la recomposición acrecida del poder político que necesita España para hacer frente a la crisis e influir en la UE ,que debe reorientar su rumbo.

12. No pretendo dar recetas pero de algún modo he de concluir la idea que he expuesto como leitmotiv de mi comunicación y que tan apresuradamente he tratado de fundamentar

Por eso concluyo diciendo que la deseable y posible mejora pasa por tres vías:

Una, por la que discurre el sistema nervioso, la vía de la representación política de los intereses sociales y no solo de los manipulables prejuicios ideológicos que convierten la democracia representativa en una pura representación, como ya escribía nuestro clásico Larra.

Dos, la vía de la responsabilidad de cada mandatario, cada cargo y cada servidor público, de cada organismo que vive del presupuesto público, por donde circulan las funciones del aparato digestivo.

Tres, la vía de la participación ciudadana -el corazón del sistema circulatorio- que no puede limitarse a elegir a sus representantes. Como tampoco debiera alzarse una frontera infranqueable para que los procesos electivos, en que se funda la democracia representativa, lo sean solo para seleccionar a los integrantes de las Cámaras legislativas, pues nada hay que impida extender el sufragio activo a la elección por ejemplo de los miembros del Tribunal Constitucional, del CGPJ, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, con la adecuada regulación del sufragio pasivo.

Pueden pensar que se me está yendo la cabeza por los cerros de las utopías y quizás tengan razón. Sucede que casi he llegado al convencimiento de que la democracia es menos un producto de la razón que del corazón. En cualquier caso creo que sin sentimientos democráticos, que personalmente identifico con la firme

aceptación de la igualdad de todos los seres humanos y con la responsabilización de los más en la suerte de la vida pública, no podemos alcanzar la fuerza necesaria para ir imponiendo la razones de la democracia que nunca fueron, ni tampoco ahora, abrumadoramente convincentes.