

**Muñoz Machado, S.:**  
***El problema de la vertebración  
del Estado en España***  
Iustel, Madrid, 2006, 384 pp.

Sumario: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: «ESPAÑA INVERTEBRADA: CRÍTICA Y TESIS».—II. EL INICIO DEL ESTUDIO Y EL CAMBIO DE DINASTÍA: «LOS LÍMITES DE LA UNIFICACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA EN LA ESPAÑA DEL ANTIGUO RÉGIMEN».—III. EL ESTADO INACABADO: «UNIFORMISMO E INTEGRACIÓN NACIONAL EN EL ESTADO DECIMONÓNICO».—IV. LA EXCEPCIÓN: «CONSTITUCIONALISMO Y CONTINUIDAD DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN LAS PROVINCIAS EXENTAS».—V. LA DECADENCIA DEL S. XIX HASTA LA SEGUNDA REPÚBLICA: «LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO-NACIÓN UNIFORME Y CENTRALIZADO».—VI. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: «EL PROBLEMA DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD».

El penúltimo libro de S. MUÑOZ MACHADO<sup>1</sup> es un libro interesante. Se trata de un libro muy útil seguramente para un muy amplio sector del público, con información abundante y también claro y ligero de notas a pie de página, y que añorará algún ex-opositor. Huye de la farragosidad que no es rara en ocasiones entre nosotros, y trata de exponer con un estilo claro y directo las que son, a su juicio, las principales cuestiones que plantea la desvertebración de España, apuntando la deriva de nuestro sistema institucional a la que parece que nos hemos acostumbrado demasiado fácilmente.

Cualquier jurista conoce de sobra la obra (muy prolífica, por lo demás) de S. MUÑOZ MACHADO. Por resaltar alguno, pueden citarse los muy citados, *Sistema de Derecho Público autonómico* y el *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público*<sup>2</sup>. Los puntos de vista que ha tratado el autor han sido múltiples, aunque priman, como es lógico, las cuestiones propias de su materia. La perspectiva del libro que se recensiona es histórica. En este sentido, el autor

---

★ Letrado del Parlamento de Cantabria y Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria.

<sup>1</sup> Ha publicado en 2007 *El planeamiento urbanístico*, Madrid, Iustel, 2007.

<sup>2</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público autonómico*, Madrid, Civitas, 1982, y el *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público*, Madrid, Iustel, 2.<sup>a</sup> ed., 2006.

ya había hecho con anterioridad varias aproximaciones a la siempre compleja realidad histórica, como en *Los grandes procesos de la Historia de España* y con J. M. DE BERNARDO, *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*<sup>3</sup>. Sin embargo, no es este un libro de Historia, sino que más bien analiza la realidad actual de la desvertebración del país aproximándose a parámetros históricos, para lo cual es imposible no remontarse, al menos, al siglo XVIII. Su tesis es bien conocida, pues para el autor el problema de la desvertebración de España no es de nación española, pues no puede plantearse de un modo medianamente riguroso su limitación o su inexistencia. El problema para él (y sus soluciones, aunque el autor apunte poco en este sentido) es más de Estado que de nación. En todo caso, su tesis es que la debilidad del Estado ha sido la causa principal de la falta de adhesión de varios territorios, y en ello se va a centrar *El problema de la vertebración del Estado en España*.

El nuevo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía ha supuesto la aparición de muchos estudios que tratan esta cuestión. Por tanto, es éste un libro de una actualidad doctrinal evidente. Llama la atención que se huye de cualquier lectura negativa o pesimista de la desvertebración, percibiéndose la idea de que es posible un Estado nacional en nuestro país, de que existe, y de que los intentos por cuestionar estas ideas no son procedentes ni oportunos. Así, analizando desde la aludida perspectiva histórica la evolución del sistema, encuentra el autor que no está tan claro que el estudio de las tendencias desvertebradoras de los siglos XIX y XX se deba centrar sólo en la inadecuación de las políticas y de los políticos en dichos siglos. Por el contrario, también (y esto parece muy claro) tuvo un papel desagregador evidente el no sometimiento a un régimen uniforme desde el siglo XVIII a todos los territorios (vencedores y vencidos) que tuviesen fueros y derechos particulares. El recuerdo de los problemas en esta época no deja de ser demoledor por el hecho de que sea archiconocido.

El análisis de la Historia de España finaliza con el estudio de los dos momentos en los que el modelo de Estado centralizado se transforma en otro descentralizado, con una especial incidencia en el hoy vigente, y en particular en el último proceso que se ha abierto en 2004, y sobre todo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En cualquier caso, la tesis del autor es que se ha carecido en España de elementos y de proyectos que involucren a todo el país en un proyecto de vida en común. Demuestra el autor que a lo largo de la Historia de España se ha carecido de elementos vertebradores que involucrasen e ilusionasen por igual a todo el país. En efecto, esta es la tesis central del libro: la explicación de la desvertebración de España sobre la base histórica de la ausencia de proyectos de vida en común y de la falta de políticas, desde el centro, que unificasen a todo el territorio. Todo lo cual es responsabilidad de todos. Pero entre todas las causas, el autor pone especial énfasis en la ausencia de la organización de un sistema de educación público, aunque no haya al final del libro un análisis de este problema en la actualidad. Es pací-

<sup>3</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Los grandes procesos de la Historia de España*, Barcelona, Crítica, 2002. M. DE BERNARDO y S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Madrid, Iustel, 2006.

fico es ésta una de las grandes carencias de la España actual, pues es la educación una materia en donde se echa en falta un acuerdo serio, comprometido y responsable. Es poco presentable que haya habido un cambio del sistema educativo con cada cambio de Gobierno y, en ocasiones, en cada cambio de Ministro o Ministra. Son muy preocupantes, por lo demás, las materias que se enseñan y su contenido, sin que el Estado haya sido capaz de ejercer la Inspección que le corresponde y que debería parecer irrenunciable.

Estructura el autor la obra en torno a seis capítulos, con una perspectiva claramente temporal, en un intento de explicar en esta clave las causas de las dificultades para interpretar una vertebración adecuada en nuestro Estado. El primero relativo a la «España invertebrada: crítica y tesis», el segundo se refiere a los «límites de la unificación jurídica y política en la España del Antiguo Régimen», el tercero se refiere a la época del «constitucionalismo y continuismo del Antiguo Régimen en las provincias exentas», el penúltimo se refiere a la «crisis del modelo de Estado-nación uniforme y centralizado» y, para cerrar la obra, se refiere al «Problema del Estado en la actualidad».

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN:

### «ESPAÑA INVERTEBRADA: CRÍTICA Y TESIS»

Comienza S. Muñoz el primer Capítulo exponiendo, y no podía ser de otra forma, la tesis de la muy conocida e influyente tesis de ORTEGA y su *España invertebrada*, sin olvidar el desarrollo que de su idea también efectuó en *La rebelión de las masas* o en su *Meditación de la República*<sup>4</sup>. La idea principal de ORTEGA, como se sabe, es la falta de «proyectos sugestivos de vida en común», como motivo principal del proceso de decadencia que arrancaría desde Felipe II hasta la actualidad. Para ORTEGA, la explicación del particularismo propio de nuestro país es el fundamento de la desvertebración de España. Son dos los motivos de esta situación: la primera es la dominación de las masas y la falta de liderazgo de las élites (la «ausencia de los mejores», decía ORTEGA) y la segunda es la deficiente implantación del feudalismo en España, que produjo una (demasiado) rápida unificación de todos los reinos. Y aquí es donde encuentra el autor su principal crítica a la brillante explicación de ORTEGA. Señala S. MUÑOZ MACHADO la cierta ambigüedad y dubitación en estos planteamientos orteguianos como puntos débiles del filósofo, aunque no dude en reconocerse en Ortega un ardoroso defensor de la europeización y culturización de España como solución a sus problemas, punto común por lo demás con la intelectualidad del 98. Y es cierto que la brillantez literaria puede limitar el peso de estos argumentos, pero el esfuerzo de Ortega en el nivel formal no debe ocultar la razón y la unanimidad de sus planteamientos.

La nación necesita de una cultura como elemento aglutinador, exponía Ortega, recogiendo una idea que tiene en E. RENAN y su famoso *Qu'est-ce*

<sup>4</sup> Toda la producción de ORTEGA Y GASSET, en *Obras Completas*, Madrid, 2005.

*qu'une nation?* un reconocible precedente. Pero en España la problemática fue diferente, pues no se produjeron las causas fortalecedoras de la nación que se habían ideado en el país vecino: motivado, sin duda, por la ausencia de un enemigo externo durante los siglos XIX y XX, la desestructura del ejército y la nula eficacia de la educación, motivada por la dificultad de establecer regulaciones y «planes duraderos» de estudios, que no se fijan hasta la Ley Moyano de 1857. Y es que todos los esfuerzos del Estado para paliar el subdesarrollo educativo de España devinieron insuficientes, en el principal argumento y causa de la (un poco manida, por lo demás) decadencia de España.

La responsabilidad de la falta de políticas que indujeran pautas de convivencia y patrones de cultura y no introdujeran al país en el necesario «plebiscito cotidiano» que ha de pasar la nación, se debía, a juicio de ORTEGA, también a la falta de una élite de intelectuales. Sin embargo, el autor de la obra ahora recensionada duda que fuese ésta la única causa e incluso llega a dudar que sea éste, incluso, un motivo de la desvertebración de nuestro país. El autor señala que «a mi juicio, el problema de España durante todo el siglo XIX y hasta la aprobación en 1931 de la Constitución de la II República, ha sido más bien un problema de Estado que de nación». Pues aunque está claro que se identificó durante esta época un grupo étnico (nuestra Nación española) con caracteres subjetivos comunes, historia, tradiciones, costumbre y lengua, «el Estado presentó durante el mismo período una extraordinaria debilidad: tardó mucho en dotarse de una organización adecuada, política y administrativa; la establecida en su momento fue víctima de una inestabilidad continua; las políticas educativas y culturales fueron deficientes; la unificación económica tardó en imponerse; no se establecieron a tiempo las infraestructuras adecuadas, ni fueron los Gobiernos capaces de ilusionar a la población con proyectos científicos o económicos audaces»<sup>5</sup>. La determinación de las causas de la debilidad del Estado, dice este autor siguiendo también a algunos historiadores como B. DE RIQUER o J. M. JOVER, son más fáciles de objetivar y se centrarían en demostrar que no fue el principio centralizador del Estado liberal la que hizo nacer las reivindicaciones de autogobierno en algunas partes de España, sino precisamente lo contrario, es decir la debilidad del Estado. Todo lo cual, es preciso advertirlo, no niega ni mucho menos las tesis orteguianas. En cualquier caso, el autor es consciente que no hay un solo motivo para explicar la presencia de fuerzas centrífugas, debiendo estudiarse para ello las razones políticas y jurídicas, las económicas e históricas. A ello se dedican los siguientes capítulos del libro.

---

<sup>5</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Istel, 2006, pp. 26 y 27.

## II. EL INICIO DEL ESTUDIO Y EL CAMBIO DE DINASTÍA: «LOS LÍMITES DE LA UNIFICACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA EN LA ESPAÑA DEL ANTIGUO RÉGIMEN»

A modo de presentación, el autor expone las exigencias organizativas del nuevo Estado unitario que surge tras la Guerra de Sucesión. La situación está dominada por la herencia de la nueva dinastía: territorios de difícil gobierno, aristocracia desmesuradamente numerosa, extraordinario poder de la Iglesia (favorecida por la enfermiza salud de Carlos II, *el Hechizado*) y la necesidad de unificación de los reinos, ya prevista por algunas personas en la administración de los Austrias. En relación con esta idea y aunque el autor no puede dedicarle más de un párrafo, son muy relevantes las valoraciones que hiciera el Conde-Duque de Olivares en el *Gran Memorial* que le entregara al Rey y los análisis que de este documento han hecho ELLIOT<sup>6</sup> y G. MARAÑÓN<sup>7</sup>. Todo ello es muy representativo, pues el que debería haber sido objetivo prioritario en el siglo XVIII, no pudo llevarse a cabo: no pudo conseguirse una unidad económica, un desarrollo de la educación a toda la población, ni la apertura de caminos e infraestructuras que permitieran la conformación social de todo el país.

El autor, seguidamente, trata de averiguar si las reformas administrativas introducidas en la Administración borbónica (sobre todo desde el Decreto de 29 de junio de 1707) fueron suficientes para consolidar un Estado nacional organizado sobre bases unitarias, con suficiente penetración en todos los territorios que integraban España. Y ello es así, señala el autor, porque «un Estado unitario y centralizado lo que tiene que procurar es que las instituciones de que se dota tengan una suficiente capacidad de penetración en todos los territorios que lo integran»<sup>8</sup>. En este ámbito, el autor da cuenta de la gran dificultad de la nueva Administración para penetrar en España, en donde la heterogeneidad territorial era manifiesta, con un pésimo conocimiento de los límites de las divisiones territoriales y sus circunscripciones. Además, los intentos de unificar la organización territorial (el del Marqués de la Ensenada y el de Floridablanca) fueron muy poco exitosos. En este ámbito, la figura del *intendente*, central y básica en la nueva organización borbónica se va a encontrar con numerosas trabas y problemas. Además de lo ya expuesto, el intendente deberá superar las dificultades primero para gestionar materias como Justicia, Policía, Hacienda y Guerra y, segundo, para compatibilizar su función con la de los *corregidores* (herencia de la anterior Administración), hasta la unificación de ambos (en 1849!). La situación fue, pues, compleja, pues la nueva administración casi no pudo aplicar y ejecutar las decisiones que venían del poder central, proporcionando cohesión a la nue-

<sup>6</sup> J. H. ELLIOT, *El Conde Duque de Olivares*, Barcelona, Crítica, 1990.

<sup>7</sup> G. MARAÑÓN, *El Conde Duque de Olivares. La pasión de mandar*, Madrid, 1936. Reeditado por Espasa, 1998.

<sup>8</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 46.

va organización centralizada. También chocó con los privilegios de la Iglesia (controladora de instituciones sociales y educativas esenciales) en donde algunas situaciones, como la del proceso Macanaz, son muy significativas: también con la aristocracia y sobre todo con las élites de los viejos reinos tras la liquidación de los antiguos privilegios. Reconociendo los avances del nuevo Régimen, no puede afirmarse que fuesen suficientes para penetrar e integrarse en todo el territorio. Así, no se produjo una intercomunicación entre autoridades y funcionarios, que favoreció sobre todo a los españoles de origen castellano, ni tampoco se produjo una modificación de la denominación de las instituciones (que mantenían su nombre anterior y original), con lo que había una sensación de ocupación que no favorecía la integración de los territorios. En definitiva, quedó viva la aspiración permanente de vuelta a una forma de gobierno suprimida, al menos en Cataluña (única parte de la España «desvertebrada» para en donde podrían defenderse la aplicabilidad de estas ideas). El vencido siempre ha tenido la sensación de haberlo sido. De hecho, en algunos territorios, estas tensiones se manifestaron en ciertas ocasiones durante el siglo XVIII, como con ocasiones de la convocatoria a Cortes de 1760 o del conflicto entre golillas y aragoneses.

En definitiva, también son analizadas en el libro con cierto detenimiento los conflictos con la Iglesia y, sobre todo, la parcelación de la economía y la pervivencia del mercado molecular como impedimento para conseguir una unidad política. Es cierto que en aquella época no hay en toda Europa un solo país en el que hubiese esa unidad económica, pero en España la situación se dilató hasta bien entrado el siglo XIX, perviviendo la amortización, los mayorazgos y otras instituciones análogas que impedían definitivamente la percepción de pertenencia a una unidad económica. Además, las aduanas interiores o portazgos fueron un impedimento para la nueva monarquía, que impedían un elemental intercambio de productos a escala interna o estatal. Así las cosas, la monarquía borbónica suprime las fronteras interiores en 1714, excepto en las provincias vascongadas (que conservaron incluso sus instituciones de autogobierno, Junta General, Diputación General y Regimiento General). Además, resultaron ser obstáculos al comercio la intervención sobre los productos básicos y la permanencia de los monopolios o estancos. De esta forma quedó un país «unificado en lo político y en lo administrativo parcialmente, pero absolutamente nada, o en muy escasa medida, en lo económico»<sup>9</sup>.

Pero las dificultades del comercio interior (incrementadas por las pésimas comunicaciones, que no pudieron acometerse por falta de recursos) contrastan con la expansión del comercio con América. Sin embargo, el monopolio sevillano del tráfico americano no tarda en corromperse por el fraude y la corrupción. El panorama que propone el autor (nada halagüeño, aunque deba reconocerse el esfuerzo efectuado por la nueva dinastía) se completaba con la actuación empresarial directa del Estado (destinada al

<sup>9</sup> S. Muñoz Machado, *El problema...*, op. cit., p. 73.

consumo de la población o a la industria de la guerra), las compañías privilegiadas o las Fábricas reales. No obstante, es tesis principal de esta parte del libro que no debe caerse en un pesimismo desmesurado en el análisis de esta época, pues no hay que olvidar que, como se ha dicho, ninguna nación europea presenta un panorama mucho mejor en lo que a la estructura económica se refiere.

### III. EL ESTADO INACABADO: «UNIFORMISMO E INTEGRACIÓN NACIONAL EN EL ESTADO DECIMONÓNICO»

La extensión de los principios revolucionarios de finales del siglo XVIII, apretadamente resumidas por el autor, requería la extensión de una red de agentes que asegurase la aplicación de las disposiciones legales a todo el territorio. Inmediatamente se establecería una nueva división territorial y la fijación de una adecuada red de agentes ejecutivos asentados en las nuevas divisiones. La tarea que tuvieron los Gobiernos fue inmensa, sin que se puedan ocultar éxitos, pero tampoco la inseguridad, indecisión y dejadez, que presidieron el siglo XIX. La actitud de España contrasta con la de Francia en donde sí hubo un mayor intento por arbitrar un sistema social unificado e igualitario, estableciéndose Códigos únicos para toda la Nación, unos nuevos símbolos, un nuevo sistema de medidas geométricas, e incluso un nuevo de medición del tiempo que, finalmente, no prosperó<sup>10</sup>. La cita aquí de *La lengua de los derechos* de García de Enterría es imprescindible.

Pero España no consiguió la deseada uniformidad en ninguno de esos aspectos, fracasando las políticas de nacionalización y uniformización de la sociedad y los individuos. Seguidamente el autor muestra de forma resumida, pero muy expositiva, los diversos aspectos que contribuyen a conformar la realidad del siglo XIX en nuestro país, de un modo frustrado en muchas ocasiones. Así, es muy significativo el aplazamiento de la unificación jurídica del Derecho (proclamada en el art. 258 de la Constitución de Cádiz de 1812) con la retrasada e inacabada codificación, que no llega sino hasta finales del siglo XIX. No se olvide la idea liberal (tan olvidada hoy) de que el Código es el modo más cómodo en el que se van a conseguir que las leyes sean simples y precisas y producto de la voluntad general. Como se sabe, se aprobó un Código penal en 1822 y el de Comercio en 1829, pero el Código Civil hubo de esperar hasta 1889, en plena Restauración, igual que la Ley de Enjuiciamiento civil, que se aprobó años antes en 1881 y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en 1882, e igual que el nuevo Código de Comercio, que se aprobó en 1885. Como apuntara F. TOMÁS Y VALIENTE, era notablemente incoherente que el Código que estaba llamado a ser la base de todo el ordenamiento, fuese el que se aprobase en último lugar. Esta tardanza no

<sup>10</sup> Cfr. J. IGLESIAS DE USSEL, *La dimensión social del tiempo*, Madrid, 2006, pp. 33 y ss.

ayudó a crear una conciencia nacional en torno a un único Código, lo cual, a su vez, motivó que se hiciese cada vez más difícil que el nuevo Código incorporase el Derecho civil de Cataluña, Aragón, Mallorca, Navarra, País vasco y Galicia, circunstancia que tampoco había quedado solventada con el proyecto de Código civil de 1851. El resultado final de la tardía Codificación fue la aprobación de siete Compilaciones de Derecho foral, aplicables cada una en su respectivo territorio, y quedando el Código civil como derecho supletorio de primer grado. La unificación en el Derecho civil se había frustrado definitivamente, agravado además por una muy deficiente organización de los tribunales.

La visión que ofrece el autor, no es nada gratificante. Y está muy empeorada por la situación de la justicia, dominada durante el siglo XIX por un excesivo arbitrio de los órganos judiciales y una escandalosa falta de independencia. Todo ello redundaba en «la integración de los españoles en un Estado nacional en el que pudieran gozar de un núcleo de derechos garantizados en términos igualitarios»<sup>11</sup>. Y aunque la necesidad de las reformas en la Justicia era sentida por todos, las reformas ni fueron rápidas ni fueron certeras, como sucedió en la tardía y dificultosa implantación del Tribunal Supremo o la deficiente extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, que además es explicada muy rigurosamente por el autor.

El libro también plantea la deficiente imposición de las estructuras y los agentes de la centralización, cuyo objetivo no era sino establecer la aplicación de las disposiciones del poder a las diversas partes del territorio. Por ello, el autor da cuenta de los intentos de imponer en España una división provincial al modo francés. En nuestro país se suceden los intentos por imponer esta estructura desde la Constitución de Cádiz, a la Instrucción de 1823 y hasta el Real Decreto de 1833, obra de J. de Burgos que crea la provincia y que sitúa al frente de la misma un jefe provincial, y que a partir de 1836 se reconvierte en un auténtico jefe político, en contraste con el modelo francés. Concluye el autor, seguramente con acierto, señalando que «esta concepción de las funciones del agente periférico de la Administración central redundaría negativamente en la capacidad de penetración de las decisiones administrativas del Gobierno y en la gestión de sus políticas».

Y es que no se puede olvidar también que, arrastrando el problema desde hace siglos, se acomete la eliminación del poder de la Iglesia y su sustitución de su acción social. Aunque la Constitución de Cádiz, a partir de aquel célebre artículo 12, disponía el carácter confesional de la Nación, el liberalismo no mira sino con desconfianza cualquier asociación. Además, el proceso de desmontaje del poder económico de la Iglesia y la venta de sus bienes se inicia en los primeros años del siglo XIX, aunque tuvo su momento álgido con el Ministerio de Mendizábal en 1835. La medida, que pretendía mejorar las mermadas arcas del Estado, consiguió también dejar sin bienes a los establecimientos de educación y de beneficencia que dependían de la

---

<sup>11</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 126.

Iglesia. Todo ello se alivió con la firma del Concordato de 1851, aunque situó al Estado ante la necesidad y el nuevo reto (con tintes de precipicio) de crear servicios públicos.

Esta necesidad debería haber supuesto que se hubiese creado de forma prioritaria por los Gobiernos de la época un sistema educativo acorde con las necesidades del país. Como en otras ocasiones, el Discurso preliminar de Cádiz fue muy ilustrativo y elocuente en este punto. Pero, también una vez más, la falta de recursos no permitió crear la infraestructura educativa suficiente y se trasladó la carga de crear este servicio público a las Administraciones municipal y provincial, trasladando el problema a la Hacienda local: los Ayuntamientos habían de sufragar la educación primaria y las Diputaciones provinciales la enseñanza secundaria. Por ello, el autor se centra de forma muy intensa en el papel desmembrador de la política educativa, cuyas consecuencias se hacen sentir hoy día. En efecto, también entonces se sucedieron una tras otra las reformas educativas, no alcanzándose la estabilización del sistema educativo hasta 1857, con la entrada en vigor de la famosa Ley Moyano. Al finalizar el siglo, la intelectualidad española está de acuerdo en que la causa principal del subdesarrollo cultural y social de España, en comparación con otros países, es la ausencia de un sistema educativo, en donde se podría haber utilizado la enseñanza como método de nacionalización del país, al igual que sucedió en Francia.

Por último, el autor afronta la cuestión fiscal pues, en el siglo XIX no debe olvidarse la muy deficiente realización del principio de igualdad ante las cargas públicas, incumpliendo paradójicamente así uno de los más sacros principios del liberalismo. Aunque los textos constitucionales liberales proclamaban la igualdad contributiva y se sucedieron varias reformas, como la de Alejandro Mon, la pésima gestión tributaria y la defraudación hicieron fracasar cualquier intento modernizador y permitió al pervivencia de privilegios para la oligarquía. La consecuencia, nefasta para el futuro, fue la pervivencia de una deuda pública arrastrada y acumulada durante décadas.

Para finalizar este capítulo, el autor cierra primero con el estudio de las denominadas contribuciones de sangre, en donde la desigualdad, la venalidad de cargos y la acción desestabilizadora de la milicia nacional no sirvieron para la integración ni para el fortalecimiento de la nacionalización de las masas. En segundo lugar, también se trata de examinarse por el autor la acción económica del Estado, con una aproximación a una serie de retrasos en el desarrollo económico, y analizándose finalmente de forma certera la indolencia y desacuerdo en el establecimiento de los símbolos de la nación española.

#### IV. LA EXCEPCIÓN: «CONSTITUCIONALISMO Y CONTINUIDAD DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN LAS PROVINCIAS EXENTAS»

Las pretensiones centralistas y centralizadoras de los liberales chocaron con el enquistamiento de una situación heredada en el País vasco y Navarra,

consecuencia de su estatus de ganadores en la Guerra civil del siglo anterior. Como es obviamente conocido, las provincias vascongadas y Navarra quedaron al margen de la unificación jurídica y administrativa que se intentó durante el período liberal, pues los fueros lograron sobrevivir al advenimiento constitucionalista. La intención de la Constitución de Cádiz no era otra que derogar toda excepción al principio de unidad indivisible de la Nación y al principio de igualdad. Pero el retraso en ejecutar las decisiones del constituyente, y el hecho de que algunos de los fundamentos ideológicos de Cádiz apelaran a la Historia como fundamento del nuevo régimen constitucional, como contraposición al francés, favorecieron la continuidad de los regímenes forales. Aquí la cita de MARAVALL<sup>12</sup> se antoja imprescindible, en alusión al mito de la tradición, pues se crea «la ilusión de que la Constitución establecía formas de organización y libertades antiguas, lamentablemente olvidadas»<sup>13</sup>. En definitiva, se produjo una situación de tolerancia, en medio de la confusión de la Guerra de la Independencia, y de recuperación plena de los fueros (que habían sido suprimidos por los franceses), que permitió mantener la idea de que los fueros eran compatibles con la Constitución y se basaban en los mismos fundamentos.

La consecuencia de aquello fue una nueva mitificación de los fueros, pues se le reconoció un principio institucional que nunca había tenido, hasta la Ley de 25 de octubre de 1839<sup>14</sup> que marca lo que el autor denomina nueva foralidad. Los dos artículos de la Ley supusieron un afianzamiento de los fueros, así como su acomodación a la Constitución. La situación era paradójica, pues el resultado del siglo XIX fue un cierto avance uniformizador, pues se impuso una organización judicial común y un sistema electoral general, pero se mantiene el núcleo foral, lo cual produjo a su vez protestas en otras partes del país. La situación llega hasta la Ley de 21 de julio de 1876 abolutoria de los fueros que, sin embargo, prevé adaptaciones y reformas que en su antiguo régimen foral exijan. La situación duró hasta el Real Decreto de 1877 que estableció el primer concierto económico y que implicó el reconocimiento (añadido) de potestades administrativas, de las que carecían hasta entonces los territorios afectados por los fueros.

## V. LA DECADENCIA DEL S. XIX HASTA LA SEGUNDA REPÚBLICA: «LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO-NACIÓN UNIFORME Y CENTRALIZADO»

Tras la exposición de los intentos del nuevo orden burgués para imponer unos criterios de uniformidad y de nuevo orden jurídico, económico y político, la argumentación del autor continúa analizando las causas del «desmo-

<sup>12</sup> J. A. MARAVALL, «El mito de la tradición en el constitucionalismo español», en *Cuadernos Hispano Americanos*, num. 329-330, 1997, pp. 547 y ss.

<sup>13</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 226.

<sup>14</sup> En el texto, p. 238, hay una pequeñísima errata, pues se publica Ley de 25 de octubre de 1939.

ronamiento» producido por los fracasos colectivos exteriores e interiores, la deficiente culturización del país, la debilidad del sistema educativo, y la falta de empresas nacionales que abanderasen proyectos de progreso. La depresión colectiva de finales del siglo XIX tuvo que desencadenar en modelos políticos que ofreciesen soluciones alternativas atractivas para los ciudadanos, lo cual no fue difícil con un pasado no muy remoto de descentralización y autogobierno. De este modo, a finales del siglo XIX, se producirán en Cataluña y en el País vasco reivindicaciones autonomistas (paralelas al desarrollo económico, como hoy) que nunca antes habían sido expresadas de aquella forma. Se recuerda por los nuevos nacionalismos un pasado en el que dichos territorios contaron con Derecho e instituciones propias, que eran negados por un Estado que ahora está en decadencia, especialmente en la última década del siglo. En este Capítulo, pues, se analiza todo el período de crisis del Estado centralista decimonónico hasta la respuesta regional de la Constitución de 1931.

Parte el autor de las razones históricas culturales, históricas, políticas y económicas que llevaron al desarrollo del nacionalismo catalán. Es un fenómeno estudiado de forma profusa, de modo que pueden analizarse sus hitos de forma muy precisa. La historia de este proceso, desde la *Renaixença*, está jalonada de nombres como ARIBAU, TORRES, PI, ALMIRALL, PRAT, CAMBÓ, PUIG I CADAFALECH y MACIÀ que explican, desde la derecha hasta la izquierda, la evolución de la reivindicación catalanista que propugnaba fórmulas que suponían la integración dentro de España. El resultado en aquel momento fue la aprobación de la Mancomunidad mediante Real Decreto de 26 de marzo de 1914, experiencia calificada como de «indudable interés», y que integraba a las cuatro provincias catalanas.

En otro apartado, el autor trata la formación del nacionalismo vasco que, como se suele reconocer habitualmente, está vinculada a la obra de Sabino Arana. La sola lectura de su producción causa impacto a quien no la conozca, pues apela a las peculiaridades de raza, lengua y cultura para justificar la pervivencia de la nación vasca. Describe en este momento el autor, con propiedad y objetividad, que en torno a estos pilares construirán (él y sus sucesores) una nueva historia en torno a la cual fundamentarán sus pretensiones. «Sobre estas peculiaridades trabaja la historiografía vasca para crear una verdadera mitología, que han analizado ya con detalle algunos estudiosos de la historia vasca (A. MAÑARICÚA, J. CARO BAROJA, J. JUARISTI, J. ARANZADI, J. CORCUERA ATIENZA...), basada sobre todo en los temas siguientes: la batalla de Arrigoriaga, el levantamiento de Jaun Zuria, como primer señor de Vizcaya, la integración de Vizcaya en la indómita Cantabria, cuya dominación requirió la presencia personal de Augusto y, en fin, el monoteísmo primitivo, anterior a la predicación del Evangelio, así como el origen particular y bíblico de la propia lengua vasca»<sup>15</sup>. Es intelectualmente muy revelador (y sobrecogedor) saber que la versión de la Historia que tenía ARANA está permanentemente inspirada por Dios, único creador de las naciones y mo-

<sup>15</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 263.

tor de la Historia, siendo el vasco la única lengua no contaminada tras la destrucción de Babel. Sea como fuere, uno y otro nacionalismo trataron de justificar el derecho a la autodeterminación de sus nacionalidades que había sido defendido (aunque en unos términos diferentes) años antes en Italia por MAZZINI en 1851.

La Segunda República es el primer intento verdadero, tras la trepidante experiencia de la Primera, de estructurar territorialmente el Estado. Es muy conocida la relevancia que se le proporcionó en los Pactos de San Sebastián. El autor demuestra que las referencias en este Pacto están referidas a una «autodeterminación interna, que no tendría como consecuencia la separación de España, sino la libre determinación de la forma de disponer su autogobierno y de vincularse al Estado»<sup>16</sup>. En este punto se sitúa la discusión de la Asamblea constituyente, en relación con la asunción de la forma de Estado que se califica de integral, huyendo expresamente del calificativo de federal. En esta decisión pesó sin duda el precedente de 1873 y el cantonalismo, aunque también fueron definitivas las razones de índole comparada, como las que se refieren a la crisis de conceptos que se vivía entonces. No obstante, se impone la idea de Azaña de que, manteniéndose los Estatutos de Autonomía dentro de los límites constitucionales, roza lo absurdo (y también lo inútil), plantearse cualquier hipótesis de dispersión española.

La Constitución de 1931 y la aprobación inmediata del Estatuto de Autonomía de Cataluña supusieron un giro fundamental en la evolución española. Partiendo del uso del concepto de pueblo, se hace presente un evidente elemento pactista, manifestándose en el principio de libre disposición de los territorios afectados o en la necesidad de que participasen instancias regionales en la reforma estatutaria que se proyectase. En este ámbito y teniendo en cuenta la muy corta vida de este texto normativo, se hace evidente que sólo fue Cataluña la que dispuso la autodeterminación «interna», pues para aprobar su Estatuto de Autonomía no debió esperar a la Constitución, ni debió seguir el procedimiento por ella dispuesto.

A la vista de esta exigencia, el autor considera lo arriesgado de establecer un sistema nuevo desde el punto de vista del Derecho comparado y la imposible previsión en su evolución. Pero estas soluciones han sido favorecidas siempre a lo que el autor denomina «inventores de tradiciones», como las fuerzas nacionalistas. Es cierto que ha existido una desvertebración de España, una ausencia de proyectos de vida en común; pero eso no debería servir de justificación a pretensiones nacionalistas que, no tienen, en rigor, una justificación histórica ni teórica. Aquí el autor plantea su segunda tesis, tras demostrar que el problema de España no es de nación, sino de Estado: las fuerzas nacionalistas tienen planteamientos de cuya razonabilidad cabe dudar de una forma razonable.

---

<sup>16</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 288.

## VI. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: «EL PROBLEMA DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD»

Muerto el dictador, el primer acto, preconstitucional y de gran simbolismo, y que determinaba cuál era la intención del nuevo sistema fue el *Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña*. Fue una peculiar «devolución» que tendría que repercutir en la nueva organización general del Estado. El resultado es el conocido y está explicado bien por el autor. Así, al modo de resolver la organización y los poderes propios de cada territorio autónomo, se empezó a denominar «principio dispositivo», que no era otra cosa que el principio de «autodeterminación, con el contenido máximo que había llegado a tener en 1931, es decir, una facultad de decidir sobre el autogobierno y sus instituciones acotada por los principios genéricos de la Constitución»<sup>17</sup>. Desde luego esta idea de autodeterminación (a nuestro juicio, adecuada e interpretada en sus justos términos) contrasta con las disparatadas interpretaciones que se propugnan en ocasiones desde sectores del nacionalismo. Todos estos ingredientes están aglutinados por la idea de consenso, que dominó todo el procedimiento.

Pero el consenso ha tenido como consecuencia que muchas de las reglas que figuran en la Constitución han sido establecidas en la sombra y no constan en el Diario de Sesiones. Además, y lo que es importante, ha supuesto que el contenido del Título VIII fuera lo menos explícito posible y notablemente insuficiente para organizar el sistema de autonomías. Finalmente, lo que va a ser el conjunto del Estado ha dependido de unos pactos con un contenido potencialmente diferente. El autor denomina (de forma quizá algo exagerada) este proceso como «espectacular retorno a la Historia», pues la organización de cada territorio se hace depender de pactos particulares, pasándose a un «pactismo generalizado». Lo que quiere decir el autor es que el pacto (habitual hasta el siglo XVIII) reaparece ahora como elemento fundamental del sistema autonómico. Lo que no está tan claro, a nuestro juicio, es que el sistema de nuestra Constitución sea enteramente paccionado, aunque tenga algunos elementos paccionados, por el hecho de que la iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía (y también de inicio de su aprobación) haya de provenir casi siempre de los Parlamentos autonómicos.

Cuando los Estatutos de Autonomía han cumplido veinte años y tras una vivencia más o menos razonable en donde ha pervivido cierta homogeneidad, se ha despertado recientemente la idea de que se había cumplido un ciclo. El nuevo proceso es inquietante. A la cabeza se situó el conocido «plan Ibarreche» y al año siguiente se situó el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En aquél quería ejercer la soberanía el pueblo vasco, mientras que la propuesta catalana supone la integración de Cataluña en España, con una

<sup>17</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 317.

evidente bilateralidad en muchas materias. Y es que la renuncia, como expone el autor, de la Constitución a determinar una materia tan fundamental como la organización y los poderes del Estado, ha supuesto en cierta forma (y aunque el autor no lo diga así) que se fomente la reforma estatutaria como categoría jurídica primaria. De hecho, el camino podría no tener fin y las ansias nacionalistas tampoco (si no se reforma la Constitución, habría que puntualizar). Además, debe tenerse en cuenta que materias tan horizontales e importantes como la cultura, la educación o la televisión propia son de competencia de las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, el autor presenta el posible límite al «poder estatuyente», y en concreto, se plantea si la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede ser considerada tal límite. Aunque, con corrección dispone la cuestión a sus correctos términos, pues señala que se puede aceptar que la jurisprudencia constitucional no sea límite a la acción del poder estatuyente (art. 28 LOTC), pero ello no debe suponer que se le permita al Estatuto de Autonomía reinterpretar preceptos constitucionales. De todas formas, el autor (como es del todo razonable) no puede dejar de aludir a la conveniencia de reformar la Constitución, primero para cerrar de una vez por todas la distribución de competencias y poder así conocer a ciencia cierta lo que puede hacer el Estado. Y además, deberá la reforma aclarar técnicas y conceptos. En este sentido, la cita del *Informe del Consejo de Estado* de enero de 2006 es inevitable, pues (sirva esto sólo a modo de ejemplo) la definición de lo que es común denominador normativo no puede ser cedida a una Comunidad Autónoma. Sigue aquí el autor su ya citado *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público*.

A continuación, y en lo que es una de las más interesantes partes del libro, el autor trata una reflexión crítica del significado del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>18</sup>. Resumiendo lo más esencial, señala primero que la estructura normativa del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) está pensada en cuanto a su semejanza a la de la Constitución, con una distinción entre parte orgánica y parte dogmática (amplísima, aunque S. MUÑOZ MACHADO no vea mayor problema de constitucionalidad), cuyo Preámbulo, además, denomina nación a Cataluña. Aclara el autor que este concepto sólo puede ser interpretado en el sentido de afirmar la identidad histórica, cultural y lin-

<sup>18</sup> Su origen se encuentra en el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, publicado por la Generalidad en 2003. Los fundamentos doctrinales de la reforma catalana en C. VIVER I PI-SUNYER, en «La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña», en C. VIVER I PI-SUNYER, F. BALAGUER CALLEJÓN y J. TAJADURA TEJADA, Madrid, 2005. Por su parte, F. BALAGUER CALLEJÓN, «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista General de Derecho Constitucional. Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial. Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, núm. 1, 2006, p. 48. Pero la doctrina, en general, ha sido crítica con la técnica utilizada por el Estatuto catalán. Puede citarse en este sentido, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 24, 2005, pp. 181 y 182. Ya antes del mismo autor, «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004. También A. SANZ PÉREZ, «La reforma de los Estatutos de Autonomía (Con especial referencia a los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)», núm. 18, 2007.

güística de Cataluña. En segundo lugar, resalta del EAC que es una norma que anticipa regulaciones cuya aprobación competiría al legislador estatal, tratando de imponer a éste su contenido. De esto el autor señala que «algunos de estos mandatos se sitúan al borde la constitucionalidad, cuando no bordean su límite»<sup>19</sup>. Para el autor, sólo sería legítima la previsión de obligaciones al legislador estatal, cuando fuese consecuencia directa de las competencias que tienen asumidas las Comunidades Autónomas y que no podrían ejercerse sin la aprobación de normas estatales. Sin embargo, serían inconstitucionales las autodelegaciones incluidas en el Estatuto de Autonomía, es decir, previsiones de delegación expresa por el Estado a la Comunidad Autónoma.

La tercera característica sería el denominado blindaje de las competencias, por el que se impediría toda alteración de lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, además, intentaría impedir el vaciamiento de contenido que muchas veces el Estado efectúa cuando aprueba normas básicas que van mucho más allá de la determinación de un «común denominador normativo». El autor es partidario de aplicar a esta técnica las mismas objeciones (aunque sea un argumento demasiado general) que dispuso el Tribunal Constitucional en su famosa Sentencia de 5 de agosto de 1983.

La cuarta razón del nuevo Estatuto se centra en la equiparación entre la posición de la Comunidad Autónoma y la del Estado, imponiendo un bilateralismo dualista, que constituye una primitiva versión del federalismo y muy regresivo, pues el último momento de su evolución apunta hacia versiones donde prima el cooperativismo. El dualismo se proyecta en numerosos preceptos, como en la resolución de conflictos, en el ejercicio de competencias por el Estado, o en la participación en institucionales estatales. Es esencial en este Estatuto de Autonomía que la Generalidad es Estado, en el sentido de que el Estado debe utilizar la Administración catalana cuando deba ejecutar las materias que la Constitución le atribuye.

Para finalizar, el autor parece proponer una necesaria y sensata uniformización del sistema competencial (con una tendencia a la federalización), supuesta la ineptitud de que sea la justificación histórica motivo suficiente para explicar ningún régimen autonómico, con las excepciones del Derecho civil foral (allí donde exista) y de los sistemas de financiación vasco y navarro (sin que deba asustar una actualización de ellos, sobre todo de la primera). La uniformización vendría impuesta por varias motivaciones, entre las que se encuentra de forma fundamental el proceso de integración europea. En todo caso, finaliza el autor con una reflexión a modo de propuesta, sobre la necesaria coordinación entre todas las Comunidades Autónomas, imponiéndose la multilateralidad frente a la bilateralidad.

---

<sup>19</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema...*, op. cit., p. 339.