

Muñoz Machado, Santiago:
Informe sobre España:
repensar el Estado o destruirlo
Ed. Crítica. 2012. 256 pp.

La obra que ahora se recensiona debe enmarcarse en el momento de crisis que actualmente vivimos. El autor, sin duda uno de los juristas más importantes de nuestro país en estos momentos, realiza un sincero esfuerzo intelectual en relación con nuestro marco institucional, identificando problemas y al mismo tiempo proponiendo soluciones. Lo hace además, con la clara intención de llegar a un público amplio, utilizando la ciencia jurídica con contención y de modo entendible y divulgativo. Santiago Muñoz Machado descende de las altas cumbres del derecho público, para construir una obra que aporte algo de luz a la sociedad española sobre las causas de los problemas que actualmente vivimos en nuestro país, relativos a las evidentes disfuncionalidades del aparato institucional. Todo ello de un modo constructivo y muy realista. Primero identifica esos problemas; a continuación señala las causas tanto jurídicas como políticas de esos problemas; y por último realiza propuestas concretas, posibles y acordes con el marco constitucional, para resolverlos. Y todo ello con el objeto, manifestado por el autor, de evitar que España caiga en otra vez en una de sus atávicas tradiciones constitucionales desde el XIX, consistente en propiciar la destrucción de una Constitución vigente por no proceder a su reforma, la cual podría garantizar su pervivencia. En este sentido, el autor busca las causas, y además, pretende provocar el debate sobre diversos aspectos del funcionamiento de nuestras instituciones, centrándose especialmente en los problemas relativos al Estado autonómico.

Así mismo, señala que llegados a este punto no caben más parches, método mediante el cual se había intentado solucionar los muchos problemas sobre la

* Letrado de las Cortes Generales. Letrado de la Comisión de Presupuestos. Secretario permanente de la Delegación Española ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

organización territorial del Estado establecida en el Título VIII de la Constitución. En palabras del propio autor, es el momento de cambiar de dinámica, ya que como él mismo afirma: *“Nunca había sostenido tales afirmaciones con semejante crudeza, como tampoco lo ha hecho ninguno de los especialistas más solventes de nuestro país. Aunque conocíamos estos defectos desde el principio, los hemos asumido y hemos tratado de racionalizarlos por las mismas razones que llevaron a todos, políticos, periodistas y ciudadanos del común, a respetar el texto constitucional como si nos hubiera sido revelado. Es más, un grupo de juristas, entre los que me cuento con orgullo, contribuyó a interpretar y hacer posible la aplicación de la Constitución, añadiéndose explicaciones que han servido para que funcione, con mejor o peor fortuna, durante años. Hasta que la crisis constitucional ha convertido la reforma en indispensable. Ahora es momento de poner punto final a la mitología porque o la Constitución se arregla en los extremos precisos de modificación, o puede producirse una seria debacle en un futuro inmediato”* (p. 20).

La obra arranca, bajo la rúbrica *“El error originario”*, con un repaso a los primeros años de andadura constitucional. El autor indica en esta primera parte las tendencias que después se confirmarían como ejes de la articulación autonómica. Así, el autor señala, por ejemplo, como la palabra España empieza a ser sustituida por la expresión *“Estado español”*, lo cual ha tenido como consecuencia eliminar cualquier nota afectiva o sentimental de adhesión a la realidad que, mediante esta fórmula de Estado español, se convierte en una mera estructura jurídica sin ninguna connotación afectiva. Además, insiste en que los grandes problemas que hoy afectan a la organización territorial del Estado, tienen su origen en la inexistencia de un diseño previo, de un modelo fijado sobre la base de informes, estudios o debates. El resultado final en esta materia, fue producto de las dinámicas políticas del momento y de la improvisación, que a la postre, derivaron en un modelo basado en el diseño territorial fijado en la Constitución de 1931 y su Estado integral, el cual fue reproducido en sus grandes líneas por el Título VIII.

Así mismo, resalta la importancia que en ese modelo resultante tuvo el ejercicio del principio dispositivo, como llave maestra del sistema de autonomías, y su uso por parte de las élites políticas regionales. Es decir, que como afirma en la página 42, *“el nuevo Estado se estaba constituyendo de abajo a arriba y sin que nadie hubiera fijado un patrón”*, en lo que sólo puede ser definido como el germen de un fenómeno de captura del poder por parte de las élites de los partidos políticos en cada región. Precisamente en este pecado original, hay que encontrar el origen de la última fase de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciado en 2006, cuando ya parecía que el modelo autonómico se había estabilizado. A este respecto, hay que señalar que el autor coloca la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, mediante la Ley Orgánica 6/2006, como la primera de esta nueva oleada de reformas estatutarias, olvidando que el primero de los Estatutos de Autonomía sometidos a cambios en esta fase, fue el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado mediante la Ley Orgánica 1/2006, siendo este hecho una buena muestra además, de lo

transversal, en cuanto al espectro político, que ha sido la fiebre autonomista en nuestro país.

Para evitar los excesos en materia competencial o identitaria en los cuales han incurrido algunos Estatutos de Autonomía, el autor propone la reforma de estos, y también la restructuración del mapa territorial refundiendo algunas Comunidades Autónomas que no tienen tamaño crítico suficiente para justificarse a sí mismas. También descarta cualquier reforma federal del sistema autonómico, ya que el cambio sería puramente nominal porque el reparto del poder actualmente ya funciona, a grandes rasgos, como un Estado federal de hecho. Por otra parte, sostiene en la página 66, que un Estado federal no relajaría las aspiraciones de asimetría de los nacionalismos periféricos.

A continuación, el autor analiza los llamados hechos diferenciales, y se detiene especialmente en la propuesta, sostenida desde Cataluña, de lograr un sistema de concierto económico para la financiación de esta Comunidad. Al respecto, señala que la propuesta es incompatible con la Constitución, por no poder ampararse en ningún derecho histórico, por suponer un funcionamiento confederal del Estado no previsto en el texto constitucional, y además, por suponer, al final, la quiebra de la Hacienda General del Estado si se generalizase el modelo a todas las demás Comunidades Autónomas. Ni siquiera un Estado tan federal como el alemán, prevé nada parecido en cuanto al sistema de financiación de los Länder. Sólo sería posible en caso de reformar la Constitución. Pero esta reforma convertiría a España *“en un cosmos de privilegios y situaciones particulares de raigambre medieval, donde las políticas unitarias serán de imposible implementación”*, como sostiene el autor en la página 104 de su obra.

Por otra parte, Muñoz Machado señala, que gran parte de los problemas, radica en el propio Título VIII de la Constitución *“incorrectísimo técnicamente”*, y que por ello, ha derivado en la generación de conflictos competenciales permanentes. Se señala la tergiversación del concepto de competencias exclusivas como una de las causas de esta problemática, interpretación amparada por el Tribunal Constitucional, que con su jurisprudencia convirtió todas las competencias exclusivas del Estado, de hecho, en concurrentes. El autor señala que la única solución para un modelo de reparto competencial, *“tan corrompido e ineficiente”* (p. 117), pasa por reformar la Constitución, lo cual no debe ser tomado como una tragedia, dado que un país como Alemania ha reajustado su diseño federal recientemente sin mayores sobresaltos.

Señala el autor que ni siquiera los instrumentos señalados en la Constitución para poder solventar estas disfunciones se han empleado. Al respecto, cita el nulo uso que se ha hecho de las leyes de armonización desde que la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA, o la ausencia de mecanismos para que el Estado pueda suplir las omisiones normativas de las Comunidades Autónomas en casos, por ejemplo, de incumplimientos del Derecho Comunitario. Tampoco se han establecido en la Constitución criterios claros respecto a las competencias de ejecución, lo cual constituye una grave laguna, máxime si se tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional, con una reiterada jurisprudencia, dejó casi desmantelada la

capacidad del Estado para ejercer la supervisión y control sobre la ejecución autonómica, so pena de invalidar el principio de autonomía. Así, *“la deriva que tomaron en poco tiempo las competencias de ejecución fue clara: paulatinamente las Comunidades Autónomas se sacudieron la función de vigilancia del Estado”*, como señal el autor (p. 150).

Prosigue esta obra, analizando una de las principales causas de las críticas ciudadanas al Estado autonómico, como es la multiplicación arbitraria de organismos públicos. A este respecto, recuerda lo que dictaminó la Comisión de Expertos en mayo de 1981, de la cual formó parte el mismo autor, que prevenía contra la creación *ex novo* de grandes aparatos administrativos y políticos en cada una de las Comunidades, y apostaba por la utilización de los aparatos administrativos ya existentes en la Administración local provincial y municipal para la gestión indirecta de los servicios públicos competencia de las Comunidades Autónomas. Al final, todas las Comunidades crearon sus propias estructuras administrativas miméticamente copiadas del Estado, incluso en lo que se refiere a una enorme Administración periférica en cada una de las provincias. A este problema se une la gran cantidad de entes institucionales y empresas públicas creadas, la réplica a escala autonómica de agencias reguladoras, y la creación de instituciones consultivas y de control copia de las que en el Estado gozan de una larga tradición. Todo este enorme aparataje no era necesario, sostiene el autor.

Continúa la obra abordando el problema de la hiperregulación y la unidad de mercado y las posibles soluciones que pueden extraerse del derecho Comunitario. Asume el autor que los operadores económicos tienen la impresión de que en el Estado Autonómico se ha roto el principio de unidad de mercado. Es cierto que existe una abundancia de leyes que inciden en la unidad de mercado acumulando limitaciones o requerimientos distintos según la Comunidad Autónoma de la que se trate. En este sentido, la larga experiencia acumulada por la Unión Europea a la hora de armonizar legislaciones, puede ser de mucha utilidad. A este respecto, señala el autor que está inédita todavía la utilización de las potestades de armonización que confiere al Estado el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, el cual otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*. Mediante leyes ordinarias amparadas en dicha competencia exclusiva, es posible armonizar la normativa autonómica de un modo similar al de las directivas comunitarias respecto a la armonización de las normativas de los Estados miembros. Otro tanto se puede decir de las autorizaciones administrativas de actividad. Se debe lograr que estas autorizaciones tengan validez no sólo en una Comunidad, una vez obtenidas, sino también en el resto.

Concluye el libro, analizando el papel del Tribunal Constitucional como gran árbitro del funcionamiento del Estado Autonómico. Señala que el Alto Tribunal *“ha entrado en franca crisis”* (p. 209), por causas políticas y jurídicas. Sobre las últimas, el autor señala que el modelo de justicia constitucional concentrada ha reducido la garantía de los derechos de los ciudadanos y está siendo incapaz de preservar la integridad de la Constitución. El hecho de

estar concentrada la justicia constitucional en un solo tribunal, a diferencia de otros países con sistemas de justicia constitucional difusa como en Estados Unidos por ejemplo, genera que en muchos casos la justicia ordinaria en un proceso, no acuda al mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad debido a la lentitud en la resolución, que puede llevar años. Esto anula, en gran medida, uno de los mecanismos depurativos de las normas jurídicas contra los vicios de inconstitucionalidad, previstos en nuestro régimen constitucional. Por otra parte, señala que otro grave problema está constituido por la proliferación de sentencias interpretativas, ante la renuencia del tribunal a cumplir con su función primaria de anular las normas contrarias a la Constitución como legislador negativo. De este modo el legislador no se verá obligado a modificar la norma contraria a la Constitución, y además obliga a estar vigilantes sobre la aplicación de esa norma en cada caso, para asegurar que se aplicará conforme a lo que establece el Tribunal Constitucional en su sentencia interpretativa. Para resolverlo, el autor propone que los tribunales ordinarios puedan inaplicar, que no anular, las normas que consideren contrarias a la Constitución, del mismo modo que ya lo hace el Tribunal Supremo cuando las normas se consideran contrarias al ordenamiento comunitario. No obstante, respecto a esta propuesta, el autor señala una serie de limitaciones que permitan encauzar muy taxativamente esta potestad de inaplicación por los jueces.

Finaliza esta obra con un *Epílogo para inmovilistas, reformistas y separatistas*. En esta última parte, señala que, si bien la desarticulación del aparato del Estado y su inadecuación para la correcta administración de los intereses públicos, quedaron camufladas por el bienestar alcanzado, debido a la expansión de la economía de las últimas décadas, hoy es necesaria la reforma. Frente a los inmovilistas sostiene que pensar que la recuperación de la economía permitirá la pervivencia del modelo, tal y como lo conocemos, traerá como consecuencia la destrucción entera del sistema constitucional por no afrontar la evidencia. Por otra parte, también descarta la federalización del Estado, primero porque sólo supondría un cambio de nombre a un Estado que ya funciona de hecho como un Estado federal, y segundo, porque no resolvería las ansias de independencia de algunas fuerzas políticas mayoritarias en Cataluña y el País Vasco. Y frente a los separatistas, el autor concluye negándoles la capacidad para separarse de España si previamente no se reforma la Constitución, reforma que necesitaría la consulta sobre la voluntad de todos los españoles en su conjunto.

En definitiva, se trata de la obra valiente de un jurista que ve con preocupación la deriva de los acontecimientos, y que va señalando de forma progresiva sucesivas reformas que podrían contribuir a solucionar muchos de los problemas señalados y, sobre, todo sin someter al país a un proceso constituyente. El autor quiere salvar el régimen constitucional de 1978 mediante soluciones muy prácticas, pero para ello, es necesario proceder a su reforma, ya que en caso contrario se corre el riesgo de que, una vez más en nuestra historia constitucional de los últimos 200 años, asistamos a otro régimen constitucional fallido por no abordar las reformas que garanticen su pervivencia.