

Santiago  
Muñoz Machado



INFORME  
SOBRE  
ESPAÑA



*Repensar el Estado o destruirlo*

CRÍTICA

Santiago  
Muñoz Machado



INFORME  
SOBRE  
ESPAÑA



*Repensar el Estado o destruirlo*

CRÍTICA

## Índice

Portada

Índice

Nota preliminar

I. Crisis constitucional

II. El error originario

III. Pero ¿quién ha inventado esto?

IV. Los intereses creados. ¿Y ahora qué hacemos?

V. ¿Los hechos diferenciales existen? La cuestión fiscal

VI. El inextricable universo de las competencias

VII. ¿Todas las leyes son iguales?

VIII. El problema de la ejecución de la legislación estatal.

Especialmente en tiempos de crisis

IX. La multiplicación arbitraria de los organismos públicos

X. Una nota sobre hiperregulación y unidad de mercado. Lo que la Unión Europea nos enseña

XI. ¿Quién defiende la Constitución?

Epílogo para inmovilistas, reformistas y separatistas

Nota bibliográfica

Créditos

## Nota preliminar

No ha sido el simple interés intelectual del especialista lo que ha movido la redacción de estas páginas, sino también la congoja del ciudadano. Algunas entidades sociales y grupos organizados de intelectuales sin vinculación inmediata con el poder público, que comparten las mismas inquietudes, me han animado reiteradamente para que elaborara un informe básico que pudiera ser el punto de partida de un debate en profundidad sobre el manifiesto deterioro de las instituciones públicas en España. De manera que, aunque este escrito contiene mis análisis sobre la etiología y gravedad de los problemas y establece las propuestas que me han parecido adecuadas para arreglarlos o disminuir su incidencia, espero que sirva también de punto de arranque para alumbrar las salidas de la situación, romper su enquistamiento y remover los inconvenientes que se oponen a su cambio.

He procurado superar los oscuros dominios del lenguaje técnico para que la lectura del texto no incomode a los ciudadanos no especializados en cuestiones constitucionales, pero soy consciente de que en algún tramo del recorrido no he podido prescindir de usar conceptos que pueden resultar enrevesados. Creo que así ha ocurrido en parte del capítulo VII, donde trato de la proliferación de los legisladores y la confusa interrelación entre las normas estatales y autonómicas. Pero he organizado cada capítulo con planteamientos, desarrollos y conclusiones estancos, para que

sea fácil superar cualquier obstáculo y seguir la exposición hasta el final.

## I

## Crisis constitucional

Avanza inexorablemente el proceso de deterioro de las instituciones constitucionales. Ninguna de ellas, de los parlamentos a los partidos políticos, del Tribunal Constitucional al Consejo General del Poder Judicial, de la justicia ordinaria a los sindicatos, de la administración estatal a la municipal, funciona adecuadamente en España. Se alude a estos problemas en los medios de comunicación mucho menos que a los derivados de la crisis económica que está arrasando empresas, destruyendo puestos de trabajo y haciendo retroceder a trancos la calidad de vida de los ciudadanos. Pero las encuestas más solventes muestran el crecimiento del desafecto del pueblo hacia la clase gobernante, cualquiera que sea el signo político de sus miembros, al tiempo que se consolida la convicción de que son necesarias amplias y profundas reformas del Estado.

Son las manifestaciones más generales de una crisis constitucional de enorme hondura, y que resulta más grave para España, y será más duradera y difícil de resolver, que la crisis económica. La generalidad de los ciudadanos, que entienden mal la economía y peor aún los análisis, diagnósticos y pronósticos de los sabios economistas, tan discrepantes entre sí y con tanta holgura para el yerro, creen que el arreglo no vendrá de las acciones de los gobiernos, sino

que lo traerá la invisible ley de los ciclos económicos que, en un futuro no lejano, hará resurgir la riqueza de un modo tan inesperado y asombroso como un día nos abandonó. Ese momento llegará necesariamente, cualquiera que sea el monto de las equivocaciones con que el Gobierno afronte la actual depresión. Pero la crisis constitucional es, sin embargo, asunto de más difícil arreglo.

La relación de los españoles con sus Constituciones, desde 1812 hasta hoy, es bastante singular. Ninguna de ellas ha sido muy duradera y casi todas fueron cambiadas en el marco de revoluciones o convulsiones sociales o políticas. No han sido reformadas sino derogadas u olvidadas. Es decir que, de acuerdo con nuestra historia constitucional, ha bastado un lustro a veces, o no ha sido necesario que transcurriera el tiempo de una generación, para que se haya considerado que todo el esfuerzo constituyente previo era perfectamente inútil e inaprovechable. Es llamativa esta afición española por situarse siempre en el borde de todos los precipicios y preferir la confrontación y los momentos revolucionarios a cualquier otra alternativa de continuidad y mejora que parta de las soluciones alcanzadas en algún momento anterior. Los españoles han sido siempre más partidarios del poder constituyente, que permite empezar de nuevo y derribar las instituciones políticas desde sus cimientos, que asegurar la continuidad, el respeto y la mejora de las opciones ya establecidas.

Las rupturas revolucionarias con el pasado suelen ser consecuencia de la resistencia ofrecida al cambio por los grupos políticos y élites sociales que han conseguido instalarse en el poder y lo han convertido en una fuente inagotable de prebendas. El egoísmo y la corrupción propios de estas situaciones sólo pueden superarse mediante una fuerte contestación que acaba rompiendo las resistencias, pero que obliga a renovar las instituciones, también podridas

por el mal uso. A un proceso constituyente sigue, en España, otro proceso constituyente, y no pacíficas y razonadas reformas de la Ley Fundamental establecida. La estabilidad constitucional de España, en los doscientos años de historia transcurridos desde 1812, ha sido mínima.

En algunos procesos constituyentes también se ha hecho presente de forma repetida otro rasgo caracterizador de las actitudes de los representantes políticos del pueblo, que es la improvisación. Asombra que rara vez los textos constitucionales hayan venido precedidos de estudios reposados y enjundiosos sobre las opciones organizativas disponibles, las razones de elección de algunas de ellas en concreto y los resultados esperables de su aplicación. Método valorativo éste que, en general, debería utilizar el legislador para establecer hasta las regulaciones más insignificantes, por lo que resulta inconcebible el manifiesto desprecio hacia el mismo cuando se incoa la tarea gravísima de poner en pie una Constitución nueva. Los estudios específicos sobre cada una de nuestras Constituciones históricas, hechos recientemente por renombrados autores para la importante colección en nueve volúmenes que ha dirigido el profesor Miguel Artola, reflejan perfectamente esa recalitrante improvisación constitucional guiada más bien por tópicos y dogmatismos que por análisis bien fundados acerca de la idoneidad de las soluciones propuestas.

Cuando las Constituciones han durado más, como ocurrió con la de 1876, o está pasando con la de 1978 en la actualidad, ha sido porque la clase política y las élites sociales han conseguido trenzar sus intereses de modo que las ventajas de la estabilidad y el parasitismo sobre las instituciones públicas se reparta de un modo equilibrado entre ellos o, en su caso, procurando una razonable rotación en el disfrute de las prebendas. Si la situación aprovecha a todos los principales actores políticos y sociales existirán menos razo-



nes para cambiarla. El anquilosamiento o la congelación del régimen constitucional no es difícil si la trama se extiende por todo el territorio del Estado, apostando en cada lugar estratégico a un leal cacique local que asegure la aceptación pacífica, o incluso entusiasta, y desde luego participativa, del reparto del poder.

Con la Constitución de 1978 está pasando también algo de lo dicho. Pero su preservación a lo largo de casi treinta y cinco años, sin tocarla sino con dos reformas poco importantes vinculadas a nuestra relación con la Unión Europea, se ha debido también a las circunstancias históricas en que se aprobó y consolidó, que han contribuido, con la ayuda impagable de los medios de comunicación, a mitificarla. La Constitución vigente, en efecto, cerró los malos recuerdos de una guerra civil, puso fin al régimen de Franco y estableció una democracia cuarenta años después de consumido el efímero régimen republicano regulado por la Constitución de 1931. Las Cortes franquistas aceptaron voluntariamente la transición hacia la democracia y los nuevos preceptos constitucionales fueron encadenándose en unas Cortes constituyentes convencidas de que tenían que levantar un monumento legal que no generara discrepancias irreductibles y asegurara que nunca más retornarían las situaciones bélicas ni los gobiernos autoritarios.

Por si no fueran suficientes esas emociones para mitificar un texto, el intento de derribarlo mediante un golpe militar el 23 de febrero de 1981 multiplicó los afectos hacia la Constitución establecida y sus instituciones, de forma más que justificada. La exaltación de la Constitución como una ley sagrada ha sido, desde entonces y hasta hoy, continua, lo que ha contribuido también a petrificarla ya que cualquiera que se haya atrevido a alzar la voz contra ella ha arriesgado a ser considerado un fascista irredento, herede-

ro probable de las ideologías que señorearon el país durante cuarenta años.

Poco a poco, sin embargo, la razón se está imponiendo al mito, y entre los especialistas en Derecho público — constitucional y administrativo principalmente— no hay nadie serio que no crea que algunas partes de la Constitución deben ser reconsideradas. Hay poco que decir acerca de las declaraciones de derechos que contiene, pero mucho de todo lo demás. Estas consideraciones, basadas en el conocimiento de la aplicación práctica de ese texto fundamental y las carencias observadas, se han ido extendiendo también hacia los ciudadanos no especializados, como las encuestas de opinión más atendibles revelan.

Las proyecciones de estas exigencias alcanzan a la práctica totalidad de las instituciones, aunque la severidad de la crítica no sea equivalente en relación con todas ellas. La crisis económica ha determinado que se resalte más la contestación contra la regulación de la organización territorial del Estado. El sistema de autonomías está siendo cada vez peor considerado. La razón inmediata es que los ciudadanos creen que ha servido, sobre todo, para multiplicar la clase política, nutrida hoy de muchos más efectivos que en los primeros años de vigencia de la Constitución, que se reparten infinidad de cargos de nueva creación cuya necesidad y utilidad niegan. Aumenta progresivamente la crítica a su comportamiento manirroto, al desarrollo de inversiones inadecuadas y gastos desorbitados y prescindibles. Decididos además, según se lee o escucha cada vez con más frecuencia en los medios de comunicación, por personajes sin ninguna cualificación, incapaces para la administración de la cosa pública porque, con toda seguridad, tampoco eran hábiles para la gestión del más modesto negocio familiar.

La aversión al sistema de autonomías está creciendo y, como es el núcleo de la gobernación del Estado, el des-

afecto se extiende naturalmente a la Constitución que lo ha establecido, traducándose en reclamaciones favorables a una reforma radical.

Más allá de esta genérica protesta, las propuestas específicas de reforma no abundan. Pero quizás de lo leído y oído durante estos últimos años puedan deducirse tres grupos de actitudes: la primera, radical, comprende a quienes defienden, sin más, la supresión del modelo actual de autonomías y la restitución del centralismo que dominó la organización del Estado durante la mayor parte de los dos siglos precedentes; la segunda postula una marcha atrás más limitada que podría consistir en la rebaja de las competencias de las Comunidades Autónomas y una reducción sensible de la organización política y administrativa de las mismas; y la tercera, además de lo anterior, también propone remarcar las diferencias de las regiones históricas, considerando como tales a Cataluña, País Vasco y Galicia, cuya condición especial habría que reconocer de algún modo para ordenar el Estado con criterios más cercanos a las reivindicaciones de estos territorios periféricos. En el límite de esta corriente se sitúan los grupos independentistas.

Cualquiera de estas propuestas, tan diferentes, parte de la convicción de que la Constitución de 1978 presenta su peor cara en materia de organización del Estado. En general estas críticas significan que los ciudadanos, y también los especialistas, perciben que el Estado y la clase gobernante son uno de los más serios problemas que condicionan el futuro. El Estado, aceptado por los ciudadanos libres como la mejor opción posible para asegurar la convivencia pacífica y garantizar, en el sentido de la teoría lockeana, la libertad y la propiedad, se ha convertido en el peor de los enemigos de los valores que está llamado a preservar. El Estado no resuelve problemas a los ciudadanos, sino que es un problema en sí mismo. Terrible situación ésta en que

el pueblo soberano se percata de que ha permitido el nacimiento de una criatura monstruosa que terminará devorándolo.

Tiene diferente envergadura cada una de las ideas reformistas indicadas, pero todas habrían de ser implementadas mediante reformas constitucionales y modificaciones profundas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas existentes. Nadie se atreve a negar que sea éste el camino, pero ¿están los gobernantes y los partidos dispuestos a recorrerlo? ¿Es posible una reforma constitucional en la España actual o puede, por el contrario, sostenerse que España no reforma sus constituciones sino que las aplasta, destruye, desplaza o sustituye por otras nuevas, como ha ocurrido siempre?

Los indicios son más favorables a presumir que la reforma constitucional es punto menos que imposible a corto y medio plazo pese a que la decadencia del sistema de autonomías y la enorme crisis que conlleva sean palmarias.

Por lo pronto, puede constatarse que no se ha intentado nunca en serio durante los años pasados, por más que los problemas que arrastra su aplicación vengan de lejos. En 2006 el Gobierno solicitó del Consejo de Estado que informara sobre una posible reforma constitucional, aunque concebida con un alcance limitadísimo y casi ridículo por su minimalismo, que restringía mucho el ámbito en el que debía moverse el informe del Consejo: se pretendía llevar a la Constitución la denominación y número de las Comunidades Autónomas establecidas, sin cambiar en absoluto su régimen, sólo para que tuviera reflejo en aquélla el «mapa» definitivo de la organización territorial del Estado; modificar, por otra parte, el Senado para convertirlo en una «auténtica cámara de representación territorial», según suele decirse; cerrar, en tercer lugar, el modelo imposibilitando nuevos acrecimientos de las competencias autonómicas a

costa de enflacar al Estado. Y, por último, establecer alguna previsión sobre el proceso de integración europea. El Consejo de Estado hizo en su informe consideraciones bastante entretenidas acerca de cómo podían llevarse a cabo aquellos propósitos reformistas. Se paró mucho a considerar dónde encajaba mejor, entre los diferentes preceptos constitucionales, el «mapa», y dedicó un fundamentado exordio a la mejor solución organizativa para adaptar el Senado, ante la insistencia en la necesidad de reformarlo, tan maniática como probablemente contraproducente, como tal vez haya ocasión de explicar más adelante. También fue el informe generoso en consideraciones sobre cómo podría ponerse punto final o «cierre» definitivo a la inestabilidad del modelo autonómico, que la Constitución había dejado abierto y sometido al albur de iniciativas reformistas de los propios territorios autónomos. En cuanto a la integración europea, propuso la incorporación al texto constitucional de una «cláusula Europa», inspirada en las reformas alemana y francesa acordadas con ocasión del Tratado de Maastricht.

Todo aquello, las preocupaciones gubernamentales (bastante próximas a los temas más de moda entre algunos grupos de constitucionalistas y administrativistas) y las respuestas del Consejo de Estado, quedó en nada. Además de difícil el tema se había mezclado con la posible reforma de los preceptos concernientes a la sucesión en la Jefatura del Estado para aplicar también a esta institución el principio de igualdad de sexo. Pero alguien debió darse cuenta a tiempo de que sería inconstitucional trasladar la consagración de tal principio a una disposición transitoria sólo aplicable después de que quedara asegurada la sucesión en favor del actual Príncipe de Asturias, y, al cabo, todos los impulsos reformistas se desinflaron. En buena hora: los concernientes a las Comunidades Autónomas no abordaban ni

uno solo de los problemas principales del sistema, de modo que hubiera sido inútil cualquier esfuerzo.

En la actualidad ha vuelto a hablarse de reformas. Algunos grupos políticos minoritarios esgrimen su necesidad, pero no es fácil saber si se trata de estrategias urdidas con otros propósitos. El Gobierno y los principales partidos callan o manejan conceptos e ideas inconcretos. Ni siquiera los grupos nacionalistas más activos tienen programas claros porque sus políticas están concebidas al margen de la Constitución. Esta inquietante ambigüedad está siendo analizada con interpretaciones preocupantes. Algunos grupos de intelectuales eminentes, con autoridad, han constituido círculos de opinión y asociaciones diversas desde las que tratan de rellenar el ominoso vacío haciéndose oír y preparando escritos con sus visiones de las reformas que el país necesita. El eco de sus propuestas es variable pero, al menos, los integrantes de estas plataformas sociales dejan a salvo su espíritu cívico proponiendo debates sobre los graves problemas que les acongojan.

La mayor parte de la población, menos informada, y una mayoría cada vez más evidente de los medios de comunicación están interpretando la resistencia a la reforma del modelo de Estado de una forma más grave. La clase política, se afirma, se ha apoderado del Estado. Las Comunidades Autónomas han procedido a la multiplicación de las posibilidades de empleo que se aprovechan por los políticos; éstos, una vez establecidos, se han encastillado en sus posiciones. Una red de influencias caciquiles y partidarias les ha hecho inexpugnables. Nadie aceptaría una modificación de la Constitución que implicase una variación de la situación establecida, que arrasaría intereses económicos, lealtades de tribu y posiciones de poder que no podrían reproducirse en ninguna otra parte fuera del incommensurable aparato público.

Que las Comunidades Autónomas han multiplicado los puestos de trabajo, bien pagados e influyentes, cuya dotación depende de los partidos políticos, es innegable; y que la trama de influencias, nacidas de estos intereses, tantas veces corruptos y bastardos, es imprescindible para que la situación se perpetúe, no necesita ninguna argumentación complementaria. Pero, si fueran éstas las razones de la desorientación ante las urgencias de las reformas, la clase política dominante, en el Gobierno y la oposición, estaría sembrando las semillas seguras de su propia destrucción. El pueblo soberano les castigará, a no tardar, volviéndoles la cara y manifestando su desprecio, decaerá su poder electoral y serán sustituidos por otros grupos políticos, posiblemente populistas, que destruirán de una sola vez todo lo establecido. No reformarán la Constitución seguidamente, sino que la tomarán al asalto, llamarán al pueblo a rebato, y cambiarán la Ley Fundamental por otra de nueva planta, como se corresponde con la arraigada tradición de los españoles.

Una de las manifestaciones más recientes de esta actitud de no querer hablar de reformas constitucionales procede del actual Gobierno del Estado. Ciertamente lleva pocos meses en activo, pero es difícil de explicar que la orientación política que con más frecuencia invocan sus miembros sea la de las reformas estructurales y, si se siguen las rápidas iniciativas aprobadas cada viernes en Consejo de Ministros desde hace meses, se constatará que casi todas ellas afectan principalmente a los derechos de los ciudadanos (impuestos, empleo, educación, sanidad...) para acomodar su contenido, con restricciones indiscutiblemente necesarias, a la grave situación de crisis económica que atraviesa España. Pero lo llamativo es que, sin embargo, nada se ha hecho en serio para reformar el Estado, que es