

### **III. RESEÑAS**

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín y MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europa, 2013. 161 págs. ISBN: 978-84-616-6938-7.

Dividido en dos partes bien diferenciadas, cada una de ellas de uno de los dos autores, este breve libro, de centenar y medio de páginas, trata esencialmente de los intentos de descentralización del Estado en los dos periodos republicanos, por un lado, y de los problemas y posibles soluciones del actual Estado autonómico, por otro.

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo, fundador y director de la revista *Historia Constitucional*, la única en el mundo dedicada de forma exclusiva a la disciplina que reza en dicha cabecera, y autor de numerosísimas publicaciones, centra su parte en lo enunciado en su título: «Del fracaso de la I República a la liquidación del Estado integral (1873-1936)». Bajo su punto de vista, la comprensión cabal del origen del problema de la organización territorial del Estado, «el más grave que sufre España y el más difícil de resolver» y «recurrente en nuestra historia», exige «retrotraerse cuando menos hasta la República federal y desde aquí extender nuestra mirada hasta la última guerra civil, origen del régimen franquista, que liquidó el Estado integral republicano y restableció, acentuándolo, el centralismo vigente durante la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera». En relación con ello, no hay que olvidar que, con anterioridad a 1978, tan sólo en esos dos periodos republicanos se planteó la reorganización territorial del Estado constitucional en España sobre la base del reparto y la distribución del poder político entre los territorios que lo integran. Contra las tesis de determinada historiografía, para la que en esas etapas se habría incurrido en una especie de aventurerismo político, creando problemas donde no los había, cabe interpretar la cuestión de la articulación territorial como un problema estructural del Estado español que surge, si bien bajo formas distintas, cada vez que se inaugura un proceso de transición democrática.

El constitucionalismo federalista de 1873 no llegó ni siquiera a la categoría de ensayo porque el proyecto de Constitución Federal de ese año no llegó a ser aprobado por las Cortes a causa de los pocos meses de duración de la república federal. Ahora bien, como señala el autor, el fracaso de la I República

se asociará al fracaso del federalismo aunque, desde enero a junio de 1873 y a partir de enero de 1874, aquélla no fue federal sino unitaria, como si el carácter accidentado y conflictivo de todo el periodo fuera algo exclusivo de aquella fase. Además, el movimiento cantonalista también lastrará conceptualmente al federalismo en el imaginario español, si bien aquel era consecuencia de una versión extrema del mismo a la que los anarquistas proporcionarían, por otra parte, un ingrediente añadido. Por todo ello, el fracaso del federalismo en aquella coyuntura afectará incluso a liberales y republicanos apareciendo a sus ojos, y a los de los demás, «federalismo, cantonalismo, anarquía» como «conceptos juzgados como sinónimos o al menos inseparables», con lo que la credibilidad y factibilidad de la solución federal para España quedarían muy dañadas para los decenios siguientes. También habría que tener en cuenta que, tal y como recuerda Pérez Ayala (en «Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el Constitucionalismo republicano», *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000) el modelo federal que diseñaba el proyecto constitucional de 1873 sólo tenía tras sí a una pequeña fracción de la clase política, sobrerrepresentada institucionalmente a causa del retraimiento del resto de las fuerzas políticas en una coyuntura política ciertamente especial.

Por otra parte, el devenir del republicanismo federalista en los decenios siguientes es una cuestión en la que habría que ahondar con detenimiento. Por las razones apuntadas por Varela, y quizás por otras por determinar, se produjo una difuminación del ideal federalista entre los propios republicanos de forma que el federalismo tendrá poca fuerza entre las fuerzas republicanas a las puertas de la II República. No sería precisamente la menor de esas razones el surgimiento de los nacionalismos periféricos en Cataluña, el país vasco-navarro y Galicia. Aunque Varela apunta que el fracaso del federalismo «influyó también en la deriva nacionalista de algunos federales, sobre todo catalanes» como Valentí Almirall, en otras zonas, como Vascongadas y Navarra, el nacionalismo tendría otras raíces. Además, el surgimiento de aquellos nacionalismos tendría importancia en la creación de movimientos reactivos a los mismos, dentro de los cuales se integraron, o quedaron afectados por ellos en cuanto a su expansión e ideario, sectores republicanos. De cualquier forma, de lo que no cabe dudar es que el surgimiento y consolidación de dichos nacionalismos colocaba en otro plano diferente la cuestión de la articulación territorial del Estado en cuanto que para los mismos la reorganización de la distribución del poder a favor de la totalidad de los agentes regionales no era el objetivo a conseguir sino, más bien, el establecimiento de relaciones bilaterales con el gobierno central mediante el reconocimiento y constitución de entidades políticas propias dotadas de un régimen de autonomía allí donde el sentimiento particularista estuviera políticamente estructurado en forma de reivindicación nacional.

Tal y como se desprende del relato de Varela, ese entrecruzamiento entre las reivindicaciones nacionalistas de determinados territorios, sobre todo, y con gran diferencia, de Cataluña, y la constitucionalización de la dinámica descentralizadora, fue la principal causa de los desajustes vividos en la materia durante la II República. Desajustes, por otra parte, heredados por la circunstancia de que la cuestión catalana se incorporara como tema central en la génesis de la Constitución de 1931 desde el primer momento por efecto de los compromisos firmados, o percibidos como firmados por los agentes políticos catalanes, respecto a Cataluña en el pacto de San Sebastián por la presencia en el mismo de representantes de formaciones como Estat Catalá, Acció Catalana y Acció Republicana. De esta forma, sintetiza Varela, «el debate constitucional, y en particular el de la organización territorial del estado, la cuestión más batallona, junto a la religiosa, se cruzó, así, con el debate del estatuto catalán y, en rigor, condicionó todo su desarrollo».

Tal y como han hecho otros autores, Varela recalca las raíces en el constitucionalismo weimariano, y más en concreto en los conceptos de Hugo Preuss, del Estado integral asentado por la Constitución del 31, fórmula con la que, en sus palabras, «se pretendía huir tanto del Estado unitario, asociado al viejo y denostado constitucionalismo monárquico, como del federalismo pimargalliano, cuyos planteamientos no podían disociarse del recuerdo del cantonalismo de 1873, todavía vivo en la memoria», tal y como reconocerían tanto el socialista Jiménez de Asúa, en el discurso de presentación del proyecto de Constitución en el pleno de las Cortes el 27 de agosto de 1931, como Claudio Sánchez Albornoz, representante de Acción Republicana, el partido de Azaña, en su discurso de aquel mismo día. Un Estado integral, asimismo, que se proyectaría en el Estado autonómico surgido de la Transición postfranquista.

Para terminar con esta parte, a pesar de la circunstancia de que solamente en Cataluña rigiera durante un cierto periodo de tiempo, aunque con interrupciones, de forma efectiva un régimen de autonomía estatutaria durante el periodo de la II República, algunas similitudes de fondo con lo vivido en el Estado autonómico de las últimas décadas en España animan a echar en falta un ejercicio de reflexión sobre si lo constatado de 1978 para aquí podría haberse evidenciado también si el Estado integral republicano hubiera pervivido. Hay insinuaciones de Varela en ese sentido. Por ejemplo, al señalar la necesidad de la voluntad autonómica expresada por la provincia o provincias que superaran determinados requisitos como punto de arranque de un proceso estatutario, o al indicar que la Constitución de 1931 no especificaba el alcance del autogobierno con claridad en un conjunto de materias, aspectos sobre los que incide Muñoz Machado en la segunda parte del libro en relación con la Constitución actualmente vigente. De hecho, en su balance final Varela remarca la existencia del tensionamiento

confederal planteado desde Cataluña ante los esquemas de Estado integral presentes en el texto constitucional, una fórmula ésta «híbrida, novedosa y bastante improvisada» que «se mostró incapaz de delimitar en su norma constitucional algunos aspectos claves de la organización y del funcionamiento de las futuras regiones autónomas». De esta forma, concluye: «Desde los antecedentes de la Segunda República en el llamado Pacto de San Sebastián y desde el primer día de su proclamación, el 14 de abril de 1931, la cuestión catalana hizo acto de presencia. De manera abrupta. Pues, a partir de unas premisas más cercanas al bilateralismo confederal que al federalismo desde Cataluña se remitió a las Cortes Constituyentes un Estatuto ya plebiscitado por el cuerpo electoral catalán, con el que se pretendía delimitar la naturaleza de la República y las competencias de sus órganos».

Ligado con lo anterior, no hay que olvidar que el preámbulo del fallido proyecto de reforma constitucional remitido a las Cortes el 5 de julio de 1935 por el Gobierno de Lerroux, bajo el auspicio del propio Presidente Alcalá Zamora y redactado por el ministro Dualde, introducía fuertes correcciones re-centralizadoras a los planteamientos de descentralización de la Constitución de 1931, algo que menciona Varela. Consideramos necesario reproducir la parte más importante de en dicho preámbulo, no reproducida por el autor, por cuanto en ella se verifica que los puntos de vista favorables al reencauzamiento del tema territorial relativos al estado autonómico actual ya se propugnaron en el último periodo republicano, cuando Cataluña era la única realidad autónoma existente en el teórico Estado integral de aquel entonces: «Reconocido como básico el derecho de las regiones, consideradas como personalidades naturales, a ostentar y ejercer funciones de gobierno y administración propias, con sujeción a su capacidad para regirse y a los supremos intereses de la Nación de que forman parte, parece oportuno someter a la decisión constituyente el problema de revisar tanto los requisitos de aprobación, modificación o derogación de los Estatutos regionales, a fin de que no queden sin normas precisas que las regulen eventualidades gravísimas de la vida nacional; como la necesidad de dejar inexcusablemente vinculadas a la órbita soberana del Estado funciones que, como la experiencia ha demostrado, no pueden entregarse a la autonomía regional sin grave riesgo; como la conveniencia de unificar cuanto se refiere al derecho de familia, tutela, obligaciones y contratos, que ya en lo esencial se presentan en toda España con caracteres uniformes. De aquí la propuesta de modificación de los Artículos 12, 14 y 15 de la Constitución, son su obligado reflejo en el 19, en cuanto principio regulador de la determinación de las bases en que pueden asentarse las relaciones, en materia legislativa, entre el Estado y las regiones autónomas. La holgura del precepto consignado en el Artículo 20 de nuestra ley fundamental ha permitido que la representación del Estado en la región autóno-

ma pueda ejercerse en forma cuyos peligros bien recientemente se han evidenciado. Nada más prudente que someter a revisión este precepto, proponiéndolo al estudio y resolución de las Cortes Constituyentes».

Pasando ya a la segunda parte del libro, la firmada por Santiago Muñoz Machado («Crisis y reconstitución de la Estructura territorial del Estado»), se refiere al desarrollo, deficiencias y posibles correcciones del Estado de las autonomías de los últimos decenios.

Santiago Muñoz Machado es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, tiene su propio bufete de abogados y prestó servicios como Técnico de la Administración Civil en Presidencia del Gobierno durante los primeros años de la democracia en España. Es autor de numerosas obras sobre derecho administrativo, pero también ha prestado atención detallada a la cuestión del Estado de las Autonomías.

La parte de Muñoz Machado puede interpretarse como un apéndice a su obra de 2012 *Informe sobre España. Repensar el estado o destruirlo*. Por ese motivo nos haremos eco de los contenidos de dicha obra para contextualizar el significado de su aportación en la parte del libro objeto de nuestra reseña del que es coautor junto con Joaquín Varela.

Muñoz Machado se presentaba en las primeras páginas de aquel libro como movido no sólo por «el simple interés del especialista», sino también «por la congoja del ciudadano». En consonancia con ella, indicaba el proceso de deterioro de las instituciones constitucionales, el crecimiento de la desafección ciudadana a las instituciones y a los gobernantes y la consolidación de la «convicción de que son necesarias amplias y profundas reformas del Estado». Acerca de la articulación autonómica del Estado se hacía eco de la existencia de una contestación de la misma como consecuencia de la actual crisis económica por la percepción de que aquella no es funcional y de que contribuye al despilfarro y al mantenimiento de élites regionales. Aunque Muñoz Machado recalca que dichas quejas no se acompañan de propuestas específicas de reforma, distinguía cuatro tipos de actitudes: a) restitución del Estado centralista; b) reducción del nivel competencial y de la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas; c) consideración diferenciada 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»; d) independencia de esos tres últimos territorios.

El autor no se privaba de criticar duramente la estructura autonómica del Estado. No sólo por «el despilfarro y la desmesura organizativa» del mismo, sino también por existir una convivencia caótica de normas estatales y autonómicas.

micas inmanejables, por el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional y la inaplicación de las leyes del Estado y por carecer el Estado de competencias efectivas para asegurar la unidad política y económica de España. El error originario de todo ello radicaría en que el movimiento descentralizador de la Transición, causado por el comportamiento infantil de la izquierda en contra del centralismo franquista, no tuvo porqué haber llevado a un sistema de equiparación de todas las formas territoriales de autogobierno. La Constitución de 1978 se habría equivocado al no fijar cuáles debían ser las regiones o nacionalidades con regímenes de autonomía y su grado de autogobierno y al abrir la posibilidad a que las provincias que lo pidieran constituyeran Comunidades Autónomas y a que las mismas constituyeran sus instituciones y atribuciones a través de sus estatutos de autonomía. Esa constitución del Estado autonómico en la Transición «de abajo arriba y sin que nadie hubiera fijado un patrón» fue generada por la presión de las élites locales. En el curso del tiempo, aunque la «tendencia a extravasar los dominios constitucionalmente reservados al estatuto como norma se manifestó en los primeros Estatutos del periodo 1979-1982 con bastante moderación» por la acción de los juristas (entre ellos, el mismo Muñoz Machado) y de los gobiernos del PSOE, dicha estabilidad inicial se habría roto a partir del plan de reforma del estatuto vasco de 2004 y de las reformas estatutarias de Cataluña, Andalucía y de otras CCAA.

Constituirían los estatutos reformados, y en especial algunos de ellos, un grave problema en el contexto actual de cara al planteamiento de la reforma territorial. Caracterizados por una detallada regulación de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma respectiva, por una ampliación de la nómina de las instituciones autonómicas y por un desarrollo puntilloso de las competencias que se asumen, la modificación de dichos estatutos reformados sería complicada al requerir mayorías cualificadas del parlamento autonómico y de las Cortes. Además, dichos estatutos se habrían blindado desde el punto de vista discursivo al proclamar derechos de carácter histórico como razón última de ellos, de forma que «en la actualidad, no hay ni una sola Comunidad Autónoma que no se crea con títulos históricos y culturales suficientes para reclamar la misma autonomía que se reconozca a cualquier otra». De forma que el Estado español «actualmente tiene una organización autonómica indiscutiblemente enraizada y difícil de mover» en la que «todas las Comunidades Autónomas constituidas se creen con igual derecho que cualquier otra para autogobernarse» y «pueden invocar una continuidad de más de treinta años de autonomía».

Además, desde el punto de vista constitucional una reforma de la Constitución que afectara al régimen de las CCAA en sentido recentralizador y supresor de las mismas sólo podría hacerse de acuerdo con «el complejísimo procedimiento establecido en el artículo 167» de la Constitución que exige mayoría

muy cualificada de las Cortes y sometimiento a referéndum, algo que ningún partido haría por sí sólo. Tampoco la derogación o reforma en profundidad de los estatutos es fácil por ser éstos «tan difíciles de reformar como la Constitución» y por ser necesaria una mayoría muy cualificada del parlamento autonómico. Para Muñoz Machado, la única opción viable serían reformas parciales de la Constitución y de los Estatutos acerca de todos aquellos aspectos en los que los segundos «se han excedido de las funciones normativas que les corresponden» o se refieren a instituciones u órganos prescindibles. Asimismo, mediante reformas estatutarias se podría también reestructurar el mapa territorial, refundiendo las CCAA que «no tienen tamaño crítico suficiente para justificar la asignación de recursos y competencias que ostentan ni posibilidades de desarrollar su actividad en términos equilibrados y eficientes». De esta posibilidad de reestructuración el autor excluye expresamente a Navarra por su tradición de autogobierno y por los problemas que acarrearía su fusión con la CAV.

Muñoz Machado también mencionaba en su obra de 2012 las dificultades de las otras opciones. La conformación de un Estado federal, requeriría «no tanto un borrón y cuenta nueva con todo lo existente, sino transformar los Estatutos en Constituciones de los Estados miembros de la federación española, someter estos textos a ratificación de las Cortes Generales y los referendos subsiguientes, y renovar el aparato institucional del Estado, muy especialmente para cambiar algunas relaciones intergubernamentales y dar otro sesgo a la organización del Senado», esfuerzo que sería «ímprobo» y sus costes políticos «desmesurados» ya que no se ganaría ahorro en aparato institucional ni en pérdida de competencias por parte de los nuevos Estados en relación con que ahora tienen las CCAA. Además, las nacionalidades históricas se negarían a formar parte de un Estado federal a pie de igualdad con el resto. Por ello, habría que plantear un federalismo asimétrico que posibilitara «una integración diferenciada de algunos territorios», visto sobre todo el afán de bilateralismo de los nacionalismos vasco y catalán.

A pesar de todo lo anterior, el autor reconocía la existencia de los hechos diferenciales y habla, en relación con ello, de los derechos históricos vasconavarros, constitucionalmente reconocidos, y del hecho lingüístico diferencial en las comunidades bilingües. No deja de ser remarcable que Muñoz Machado, aunque afirmaba la imposibilidad de extender a Cataluña el régimen de concierto por motivaciones jurídicas y económicas, mencionara que, de cualquier forma, un modelo basado en el concierto extendido a Cataluña precisaría de la reforma de la Constitución, no pudiéndose implantar por medio de una ley estatal, llegando a afirmar que si Cataluña cree que dicho régimen «es la única opción posible para satisfacer sus aspiraciones, debe promover una reforma de la Constitución para que la recoja».



También es preciso mencionar que en el capítulo séptimo, a la par que planteaba «la competencia del legislador estatal para sustituir la inactividad de las Comunidades Autónomas cuando ésta puede ser perjudicial para los intereses generales», recogía, por otro lado, siguiendo con la llamada al constitucionalismo flexible del final del párrafo anterior, la posibilidad de «la legislación asimétrica», esto es, «de las posibilidades de declarar la no aplicación de algunas leyes [por parte del Estado] a los efectos de respetar peculiaridades históricas, tradiciones organizativas, singularidades culturales o económicas, de algunas de las Comunidades Autónomas».

En otros capítulos del libro de 2012 Muñoz Machado se ocupaba también de la cuestión de la ejecución de la legislación estatal, de la multiplicación de los organismos públicos y de la hiperregulación y de la unidad de mercado.

Por último, el epílogo (dirigido a «inmovilistas, reformistas y separatistas») invitaba a pensar en términos de extrema complejidad ya que las soluciones de concurrencia estarán condicionadas al visto bueno de demasiados agentes, todos ellos pertrechados ahora de sus buenas dosis de legitimidad.

En ese epílogo Muñoz Machado volvía a insistir en la magnitud de los efectos económicos y políticos sobre la estructura autonómica del Estado, de forma que el inmovilismo sería una actitud «realmente suicida» e «irresponsable». Ahora bien, también menciona que resulta sorprendente que tanto recenralizadores, como inmovilistas reformistas más o menos radicales y separatistas no se hayan preocupado por detallar sus propuestas.

Su solución apuntaba hacia una necesidad de reforma del estado autonómico, a causa de sus fallos y deficiencias, mediante una reforma constitucional «porque es la única manera de fijar y estabilizar las nuevas soluciones». De ser esa vía imposible, existiría «un amplio camino a recorrer por la vía de la legislación, orgánica y ordinaria, del estado, así como de la jurisprudencia constitucional». Lamentablemente no se daban pormenores de esa opción.

Más que propositivos, los párrafos finales de su libro tenían una finalidad negadora de las demás opciones. Comenzando por la federalista, ya criticada anteriormente. Bajo su punto de vista, como ya habíamos recogido, el estado federal no aportaría grandes innovaciones sustanciales al estado autonómico. En ese enfoque Muñoz Machado participaba de la tendencia, tan generalizada en los políticos y analistas españoles, a interpretar equivocadamente el modelo español como una suerte de federalismo atendiendo exclusivamente al nivel de descentralización concedido a las partes, obviando otras cuestiones absolutamente nucleares de los sistemas federales como la de la soberanía. Lo cual distorsiona altamente el debate: como ya sucedió con el Estado integral por el que apostó la Constitución de la II República, la Constitución de 1978 enmascaró mediante

las comunidades autónomas el tema de las soberanías conscientes de algunas de las partes, tratando de aunar descentralización y una única soberanía nacional española. Consecuentemente con su enfoque, el autor no olvidaba reseñar que, a pesar del «valor simbólico» que tiene «el concepto de «Estado federal» como opción organizativa creada sobre la base de la voluntad libre de los pueblos que lo integran», «resulta asombroso sostener que el futuro del Estado español y su ámbito territorial puedan depender, en la actualidad, de una nueva decisión de los pueblos que forman parte del mismo».

Tampoco el federalismo asimétrico resultaba viable a los ojos del autor. En un hipotético Estado federal, entendido a su juicio, y según sus parámetros, como próximo al Estado autonómico, Muñoz Machado mencionaba que «la reforma constitucional que condujera a una Federación asimétrica, donde se reconociera la singularidad de Cataluña y el País Vasco podría tener un sentido diferente si sirviera para templar las reclamaciones de estos dos territorios y subrayar su posición especial dentro del Estado». Ahora bien, tal federalismo asimétrico darían lugar a diversos problemas. El primero, «la dificultad de encontrar las claves de la diferencia, las atribuciones o poderes que pueden reconocerse a aquellos territorios y que no correspondan a los demás», sobre todo si pensamos que, «dado que todas las Comunidades Autónomas españolas han llegado a niveles de autogobierno máximos, quedan muy pocos ámbitos que explorar», a «riesgo de que el propio Estado deje de tener funciones relevantes en los indicados territorios». El segundo problema tendría que ver con «las aspiraciones de igualdad, con respecto de cualquier solución que se adopte, por parte de las demás Comunidades Autónomas»: como en la Constitución de 1978 no se reconocieron directamente hechos diferenciales, fuera de los de la Disposición Adicional Primera, «durante más de treinta años todas las Comunidades Autónomas han tenido los mismos poderes, sin perjuicio de las posibilidades de ejercerlos de modo diferente de acuerdo con las propias opciones políticas, las tradiciones o la cultura de de cada territorio», con lo que «romper ahora esta igualdad es una opción política, pero muy difícilmente realizable».

Para finalizar, Muñoz Machado se refería a las corrientes separatistas. Afirmaba que será «el pueblo español, mediante una reforma constitucional aprobada en referéndum, el primero que tendría que autodeterminar su futuro» y que lo más preocupante de aquéllas «es que no dejan ver las demás crisis reales: ni la económica, sobre la que distraen, ni la institucional, que está demandando reformas, mucho más ponderadas pero urgentes, para que volvamos a tener una organización de los poderes públicos fiable y prestigiosa con capacidad para atender rigurosamente los intereses generales».

Del análisis expuesto, por lo tanto, sólo cabe concluir que, a tenor de lo planteado en aquel libro de 2012, cualquier alteración del status quo vigente

será enormemente complicada. Las opciones de restitución del Estado centralista o de reducción del nivel competencial y de la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas chocarán con la voluntad de las nacionalidades históricas, pero también con la voluntad de las demás, dotadas de historicidad suficiente después de amplio desarrollo de su autogobierno, con todo lo que ello supone a todos los niveles. La consideración diferenciada de las regiones históricas, vía federalismo asimétrico o vía reconducción asimétrica del Estado autonómico, tampoco será fácil a causa de la dificultad de concreción de las asimetrías y de la contestación de las demás que no querrán quedarse atrás, máxime si algunas de ellas, como Navarra, Aragón o Valencia, pueden hacer valer argumentos historicistas o de otra índole de un cierto mayor peso relativo, tal y como podrían predicar los partidos regionalistas o nacionalistas de esas regiones. Y todo ello, en un contexto en el que todas las comunidades autónomas, sin excepción, siendo como son las administraciones que gestionan los servicios esenciales del Estado de Bienestar, gastan estructuralmente más de lo que ingresan, arrastrando un endeudamiento cuantioso, y viéndose obligadas por ello a mirar por el raballo del ojo a las cuentas del vecino, siempre a expensas de un sistema de financiación más ventajoso, argumentado con las razones que sean.

Pues bien, en la parte del libro, cuya primera mitad corresponde a Joaquín Varela, que estamos comentando, Muñoz Machado se refiere a su *Informe sobre España*, obra que, «crítica sin contemplaciones, no fue contraria a la organización del Estado sobre la base de autonomías de ámbito territorial» por la imposibilidad de mantenimiento a finales de los setenta del siglo XX del centralismo franquista o decimonónico y porque, «después de treinta años de experiencia, tampoco existe en la actualidad, como puede apreciarse sin necesidad de muchas indagaciones, ninguna posibilidad de que los intereses creados y las instituciones levantadas sobre el solar de la vieja centralización permitan iniciar ninguna operación de derribo». En este libro de finales de 2013 se plantea «descubrir sin miramientos los malos planteamientos en que la Constitución incurrió, que son bastantes, determinar cuáles de entre ellos pueden ser cambiados y utilizando qué soluciones o alternativas concretas» y, además, en relación con «otros problemas de funcionamiento del Estado de las autonomías que no cabe imputar a la regulación constitucional, sino que provienen de la mala práctica», plantear la incorporación al texto constitucional de «algunas reglas nuevas que sirvieran de baluartes» a través de reformas legislativas consensuadas en organismos multilaterales y bilaterales de cooperación o a través de reformas legislativas promovidas por el Gobierno o las Cortes «cuando las leyes a reformar se refieren a competencias exclusivas del Estado».

En la parte analítica de su texto Muñoz Machado destaca como una de las principales deficiencias del Estado autonómico el de la distribución de compe-

tencias. Aunque la Constitución en el artículo 149 contiene la lista de las competencias exclusivas del Estado, el problema «es que ni define qué es una competencia exclusiva ni excluye que, en las materias de competencia exclusiva del Estado, también puedan tener atribuciones las comunidades autónomas si sus estatutos así lo deciden» de lo que se siguió que «los estatutos decidieron escalar el territorio de las competencias estatales hasta lo más alto posible y asignaron a las comunidades autónomas competencias que podían ejercerse también en dominios reservados en exclusiva al estado, aunque aclarando que ello habría de hacerse *sin perjuicio* de respetarlas, o de tener que ejercerlas *dentro del marco* que fijara la legislación estatal en cada caso», lo que «ha dado lugar a un sinfín de conflictos». Además, «el Tribunal Constitucional estableció, ante la perplejidad de los demás juristas del mundo, que no era inconstitucional que los estatutos calificaran de exclusivas las competencias autonómicas sobre algunas materias que la Constitución calificaba como exclusivas del Estado, asegurando que cuando dos competencias sobre la misma materia se califican al mismo tiempo de exclusivas *están llamadas a ser concurrentes*». Todo ello llevó a que «en la práctica casi no hay ya ninguna materia de competencia estatal en la que no exista una regulación y organización autonómica en paralelo».

Otras deficiencias graves serían la indeterminación «de las reglas que han de seguirse para preferir la aplicación de unas normas frente a otras cuando se acumula más de una regulando de modo contradictorio o incompatible una misma materia o asunto», así como la práctica de la emulación, motivada por por causas poco jurídicas, entre los actores promulgadores de normas de forma «que el legislador estatal produce leyes sobre asuntos que, evidentemente, no debería regular porque deben considerarse de competencia autonómica por su naturaleza», haciendo las comunidades autónomas «lo mismo pero al revés». Todo ello, agravado por problemas de lealtad constitucional entre los actores y por problemas de concurrencia de muchísimas leyes y normas sobre las mismas materias, de forma que «las duplicidades y las fusiones/confusiones de productos normativos son una peculiaridad de nuestra práctica constitucional que resulta verdaderamente insólita».

Otras deficiencias tendrían que ver con la necesidad de reforma del Senado y de potenciación de los órganos multilaterales de cooperación gubernativa y administrativa y de las fórmulas orgánicas de cooperación; y con la necesidad de reforma de la organización de las administraciones locales y también de la «descomunal inflación de instituciones, órganos, entidades, fundaciones y empresas que existen actualmente en la Administración española, sea la general del Estado, la autonómica o la local», siendo todo ello cuestión, no de reformas legales, «sino de cultura política» y «de dejar a un lado el catetismo, el caciquismo, el prebendalismo y el parasitismo, y acostumbrarse a la austeridad y

el rigor en el gobierno de lo público». También «la posición monopolística del Tribunal Constitucional como garante ha hecho aguas por todas partes y necesita ser repensada».

A partir de la página 141, Muñoz Machado presenta sus soluciones, soluciones que parten de la constatación de la imposibilidad del regreso a «la centralización política y administrativa» por los beneficios de la descentralización autonómica en infraestructuras, servicios públicos y a la democracia misma y porque, de cualquier forma, los partidos mayoritarios no están por la labor. A su juicio, algunas reformas precisan de la reforma de la Constitución, otras de modificaciones de las leyes estatales principales mediante consenso y otras mediante la eliminación de las «malas prácticas contra las que no pueden ni las constituciones ni las leyes».

Tras retomar su crítica general a las propuestas sobre la federalización de España del libro de 2012, Muñoz Machado plantea la necesidad de fusiones e integraciones entre las comunidades autónomas, así como la de aclaración del reparto competencial «manteniendo una cierta flexibilidad para fortalecer las del Estado cuando se haya hecho evidente su necesidad o las de las comunidades autónomas cuando sea lo más procedente» y la de reforzamiento de las fórmulas de cooperación intergubernamental. En relación con el Senado, es más partidario de la supresión del Senado que de su reforma a la alemana.

Por último, el rechazo a la solución federalista le lleva a abordar el tema catalán. A su juicio, red denominar el Estado español como federal «no conllevará un cambio radical de la situación constitucional vigente» y «llevaría consigo cambios formales muy aparatosos» al convertirse las CCAA en Estados y los respectivos estatutos en constituciones. La federalización, además, «requiere una reforma de muchos aspectos formales de nuestro aparato institucional actual, sin que varíe sustancialmente el reparto del poder ni el régimen a que se somete su ejercicio». Por otra parte, desde el punto de vista de sus posibles demandantes, no hay que olvidar que ninguna comunidad autónoma ha manifestado su deseo de convertirse en estado de la federación española y, siendo las propuestas de federalización motivadas por las exigencias planteadas desde Cataluña, «la cuestión a resolver es si los nacionalistas catalanes se sentirían complacidos y satisfechos con la solución federal».

En relación con el tema catalán, Muñoz Machado abre las puertas a soluciones pactadas que no son en absoluto especificadas. Por un lado, llega a afirmar, a contracorriente de lo afirmado por el gobierno del Partido Popular, que «No es imposible, contando con autorización del gobierno del Estado, que pueda celebrarse un referéndum en Cataluña para que los ciudadanos respondan a una o varias preguntas pactadas, pero todo lo demás que se pretende en la

versión independentista del «derecho a decidir» reclama inequívocamente una reforma constitucional». A pesar de reconocer el interés desde el punto de vista político y jurídico de muchos de los argumentos esgrimidos por la parte catalana en el debate que suscita Cataluña (como «por ejemplo, el alcance del principio democrático y el derecho de participación popular, que se proponen como fundamento para desplazar las regulaciones «formalistas» de la Constitución; la autoatribución del poder constituyente por una parte del territorio de un Estado regido por instituciones democráticas; la reposición de la verdad histórica sobre las relaciones entre Cataluña, Aragón y Castilla; el apoyo que puede tener una reclamación de independencia en la legislación de las organizaciones internacionales o en la de la Unión Europea; los paralelismos con la declaración unilateral de Kosovo; la medida en que resulta invocable razonablemente, como con tanta frecuencia se invoca, la declaración del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 sobre la independencia de Quebec; las similitudes con el referéndum de independencia escocés), Muñoz Machado insinúa sus preferencias por un arreglo pactado de índole bilateral acotado solamente a determinados extremos: «Es un debate intelectual al que merecerá la pena acudir, pero, desde el punto de vista del inmediato futuro de Cataluña y del Estado lo mejor, por el momento, es detenerse a considerar en qué medida las justas reclamaciones de aquel territorio periférico pueden ser atendidas, cambiando el sistema de financiación autonómica, respaldando el fortalecimiento de sus instituciones y reconfigurando en profundidad el modelo constitucional de sus instituciones actual para abrirlo a fórmulas más flexibles de relación en las que se haga más presente la cooperación y el pactismo. Esta última práctica, cuya reposición suele solicitarse, forma verdaderamente parte de la cultura histórica mediterránea».

Por lo tanto, un cambio de posiciones revelador respecto de lo mantenido un año antes, producto de la preocupación por el tema catalán y por la ausencia de ofertas que puedan dar como fruto alguna transacción pactada. Y es que, al igual que sucedió en la II República, Cataluña se sitúa actualmente en la génesis y en el epicentro del debate territorial español. Resulta elocuente la ausencia de referencias al caso vasconavarro en las dos aportaciones de Muñoz Machado, si bien ello podría ser interpretado por el reconocimiento del blindaje del esquema confederal que la Constitución daba en la esfera de lo económico-tributario a las comunidades vasca y navarra, más que por la asunción de puntos de vista de que, tras la desaparición de la actividad terrorista de ETA, las reivindicaciones del nacionalismo vasco deban dejar de ser consideradas.

FERNANDO MIKELARENA PEÑA