

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

INFORME SOBRE ESPAÑA

Repensar el Estado o destruirlo

CRÍTICA
BARCELONA

Índice

<i>Nota preliminar</i>	7
I. CRISIS CONSTITUCIONAL	9
II. EL ERROR ORIGINARIO	23
III. PERO ¿QUIÉN HA INVENTADO ESTO?	37
IV. LOS INTERESES CREADOS. ¿Y AHORA QUÉ HACEMOS?	53
V. ¿LOS HECHOS DIFERENCIALES EXISTEN? LA CUESTIÓN FISCAL	69
VI. EL INEXTRICABLE UNIVERSO DE LAS COMPETENCIAS	99
VII. ¿TODAS LAS LEYES SON IGUALES?.	119
VIII. EL PROBLEMA DE LA EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL. ESPECIALMENTE EN TIEMPOS DE CRISIS	145
IX. LA MULTIPLICACIÓN ARBITRARIA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS	171

X. UNA NOTA SOBRE HIPERREGULACIÓN Y UNIDAD DE MERCADO. LO QUE LA UNIÓN EUROPEA NOS ENSEÑA	193
XI. ¿QUIÉN DEFIENDE LA CONSTITUCIÓN?	207
EPÍLOGO PARA INMOVILISTAS, REFORMISTAS Y SEPARATISTAS	227
<i>Nota bibliográfica</i>	243

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 hol-

gura 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 inprovechable. 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 recalcitrante 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 razones para cambiarla. El anquilosamiento o