"Con Cataluña habrá que llegar a organización y las competencias de

[SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, ABOGADO, CATEDRÁTICO, ACADÉMICO]

TEXTO: FERNANDO GONZÁLEZ URBANEJA
FOTOS: JESÚS UMBRÍA

"ES NECESARIO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN"

"SALVO LA CORONA QUE HA RECUPERADO EL PULSO, TRAS LA ABDICACIÓN DE DON JUAN CARLOS, SOBRE LAS DEMÁS INSTITUCIONES SE ACUMULAN CRÍTICAS: NO FUNCIONA LA DIVISIÓN DE PODERES; LOS PARTIDOS HAN PATRIMONIALIZADO LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO; SOBRA UNA DE LAS DOS CÁMARAS LEGISLATIVAS; SE DISCUTE LA POLITIZACION DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA JUSTICIA; LA EFICACIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL; LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ETC..."

Usted ha advertido en sus escritos de la pérdida de calidad de las instituciones, ¿estamos en zona crítica?, ¿ve posible una rectificación?

Respuesta. En efecto, estamos en una fase crítica porque si consideramos la situación de las principales instituciones político-administrativas y constitucionales del país, las conclusiones no pueden ser optimistas. Salvo la Corona que, afortunadamente, ha recuperado el pulso, tras la abdicación de Don Juan Carlos –aunque tiene por resolver el problema constitucional del orden de sucesión– sobre las demás instituciones se acumulan las críticas: no funciona la división de poderes; los partidos han patrimonializado la organización del Estado; sobra una de las Cámaras legislativas; se discute la politización del órgano de gobierno de la justicia; la eficacia del Constitucional; la organización territorial en Comunidades Autónomas...

P. La cuestión catalana supone un problema adicional, ¿demasiadas amenazas para la fortaleza actual del Estado?

R. Se acumulan porque, de un tiempo acá, no se aborda en profundidad ninguno. Hay muchos intereses políticos que impiden reformas francas y decididas. Es necesario modificar las leyes que regulan diversas instituciones y llevar a cabo una reforma constitucional que dé cobertura a los cambios.

P. Su último libro cita en el propio título "las Españas", plural significativo...

R. Españas, en plural, es un concepto que se usa en la literatura jurídica medieval y figura en las constituciones desde 1812 hasta 1869; tal y como está empleado en el título sirve para remarcar que somos diversos y que Cataluña es una de las Españas. y es un título que me parece atractivo.

P. Su propuesta de reforma Constitucional y del Estatuto de Autonomía de Cataluña con sendos referéndum en España y Cataluña se ha calificado de ingeniosa, técnica... ¿cree que es viable con el actual mapa de fuerzas políticas y parlamentarias y el estado de opinión dominante?

acuerdos que tendrán que fijarse en una norma, un Estatuto, que regule la Cataluña y su relación con el Estado. Con una reforma simultánea de la Constitución

R. No he dicho que tenga que utilizarse esa solución mañana mismo. Sostengo, sin embargo, que es la única posible. Al final habrá que llegar a acuerdos que tendrán que fijarse en una norma que regule la organización y las competencias de Cataluña y sus relaciones con el Estado. A este tipo de norma se le denomina Estatuto. Se puede buscar otra denominación, si aquella resulta aburrida, pero no cambiará su función. La reforma simultánea de la Constitución incrementará las adhesiones a ésta y dará cobertura al Estatuto. Ahora mismo la situación política hace difícil realizar ese propósito. Pero habrá que vencer la indolencia, por un lado, y el aventurerismo por otro.

P. Considera verosímil la hipótesis de una declaración de independencia de Cataluña. ¿Qué consecuencias podría tener en Cataluña y en el resto de España?

R. Creo que la declaración de Independencia no consistirá en un pronunciamiento formulado solemne y formalmente. Es un proceso compuesto de diferentes etapas, que ya ha empezado. La consecuencia es que un territorio importante y significativo del Estado se situa progresivamente al margen de la Constitución, las leyes y las decisiones de los tribunales. Sus gobernantes no se atienen a las prescripciones del ordenamiento jurídico general. Desde un punto de vista político empieza a notarse esa desafección. Desde una perspectiva económica genera inseguridad para empresas e inversores. Afortunadamente, el conflicto no ha transcendido al orden público.

P. También era sugerente el subtítulo de su "Informe sobre España" (2012): "repensar

"UNA DECLARACION DE INDEPENDENCIA NO SERA UN PRONUNCIAMIENTO FORMAL SINO UN PROCESO PARA SITUARSE PROGRESIVAMENTE AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN. GENERA INSEGURIDAD"

"Muchos tenemos la impresión de que tantos silencios tienen que ser indolencia. Los intelectuales se animan a ofrecer ideas y análisis

el Estado o destruirlo". Muy dramático.
R. Con premeditado dramatismo. Después de años estudiando el sistema de autonomías y dando fórmulas para favorecer su correcto funcionamiento, en ese libro describo la decadencia. Los sistemas constitucionales envejecen y mueren, como las personas. Y el final puede anticiparse si se abusa desconsideradamente de las instituciones.

P. Escribió usted que "Es temerario no querer ver que el reparto de competencias Estado-CCAA es oscuro, ineficiente e inadecuado" ¿ve imprescindible reformar la Constitución para clarificar competencias?
R. Lo creo necesario. El modelo constitucional de reparto de competencias era muy deficiente en origen. No hay ninguna constitución extranjera que tenga tantos defectos en este punto como la nuestra. Además de sus defectos originales, en la práctica, los legisladores territoriales y el estatal, han empeorado la situación. El Tribunal Constitucional ha contribuido también a empeorar con interpretaciones inverosímiles.

P. Es usted crítico con la "justicia constitucional concentrada" por el papel atribuido al Constitucional, porque ni garantiza los derechos ni preserva la integridad de la Constitución. ¿Cuál sería su alternativa?
R. Descargar y descentralizar. Lo primero consististe en extraer del Tribunal Constitucional algunas competencias. Por ejemplo, los recursos de amparo, dejando la resolución final en el Tribunal Supremo. Y descentralizar porque hay muchas hipótesis en las que no tiene sentido que la inaplicación de las leyes tenga que decidirla el Tribunal Constitucional y no puedan pronunciarse sobre ello los tribunales ordinarios. El asunto tiene enjundia y requeriría explicaciones más pormenorizadas. Se necesita para ello una reforma constitucional.

P. Se percibe agitación social en las elites académicas, intelectuales, ¿cree que es hora de un mayor compromiso político de esas élites, que eleven la voz en la sociedad?
R. En general hay muchos ciudadanos que forman parte de las élites intelectuales y se han asociado y activado no sólo por sentido de la responsabilidad, sino también como respuesta a la inactividad de los gobernantes. Muchos tenemos la impresión de que tantos silencios tienen que deberse también a la pura ignorancia; no todo puede ser indolencia. Se animan los intelectuales a ofrecer ideas y análisis con los que superar su propia desesperación.

P. A la crisis económica se ha unido, por distintas causas, que vienen de antes, una crisis institucional, algo que no es infrecuente en la historia de España, ¿Qué sugiere para salir del laberinto?
R. La crisis económica desaparecerá pronto, aunque no vuelvan los momentos de opulencia, ese problema se resolverá. El otro, el de las instituciones, requiere acuerdos y acción positiva de los políticos. Si siguen en la actitud de dejar pasar el tiempo, el pueblo reaccionará y los barrerá, les sacará del Estado, en algún momento electoral.

P. En sectores ilustrados de la sociedad se percibe el anclaje europeo como garantía de estabilidad, ¿es suficiente?
R. Si. Es así. La Unión Europea nos ampara. Pero no puede resolver problemas institucionales internos.

P. Un hecho relevante de este año es el relevo en la jefatura del estado, si tuviera que proponer "consejos al príncipe (al rey)" ¿Cómo discurriría su razonamiento? ¿Hasta dónde llega ese mandato de "arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones..." del artículo 56 de la CE.
R. El Rey puede influir con sus consejos. He estimulado a un grupo importante de colegas, para que, juntos, preparen una especie de memorial dirigido al Rey, con lo que habría que hacer para mantener las instituciones y el Estado español en pié durante su reinado. Lo del memorial al Rey lo digo en modo figurado. Pero resumir lo que hay que hacer después de tantos años de abandono y abuso, requiere meditaciones y propuestas muy extensas. En todo caso, es sabi-

EL PERSONAJE

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
Persona de leyes

(Pozoblanco, 1949). Abogado al frente de un despacho activo que gestiona problemas reales; catedrático de derecho administrativo en la Complutense, académico de la Española y de la de Ciencias Políticas y Morales, discípulo de Eduardo Enterría y editor de libros académico y de una revista jurídica de divulgación (El Cronista) autor de varias decenas de libros jurídicos y también de ensayo político, social histórico e incluso de alguna incursión en la realidad novelada y crítica. Es uno de los especialistas más experimentados y apreciados en derecho público; conocedor en detalle de la Constitución y del desrrollo estatutario de la misma. Ha propuesto reformas precisas, que considera urgentes, del marco constitucional y una regeneración democrática e institucional para evitar el agotamiento del modelo actual.

deberse a la pura ignorancia, no todo puede con los que superar su propia desesperación"

do que el Rey, para perdurar, debe procurar meterse poco en política.

P. ¿Cree que es inevitable abrir una nueva fase de regeneración del sistema político y de sus protagonistas?
R. La corrupción es asoladora. Y las recetas para las demás cosas están en las ideas que comentábamos antes.

P. Una crítica reiterada se refiere a las llamadas puertas giratorias ¿cómo cree que debería enfocarse ese debate?
R. Desde luego regulando con mayor severidad el trasiego entre lo público y lo privado. Se catapulta, sin fundamento ni en su formación ni en sus habilidades, a personas de un lado a otro; con perjuicio, sobre todo, de la ética pública.

P. La transparencia y la dación de cuentas aparecen siempre entre las soluciones ¿Cómo concretar?, ¿son palabras sin contenido? ¿Cómo valora la ley de transparencia y la reciente comisión de Transparencia?
R. Hombre, no hay que ser negativo respecto a la importancia práctica de esas iniciativas. Es verdad, sin embargo, que los gobiernos tienden a creer que la regeneración consiste en ampliar o acelerar las cadenas de producción de leyes.

P. En el ámbito mercantil y de las cotizadas hay debate y avances en trasparencia y responsabilidad social. ¿Qué juicio le merece?, ¿es trasladable al ámbito de la política?
R. Me parece que debe existir una aproximación entre los criterios de funcionamiento y control del sector público y privado. De hecho, uno de los grandes fenómenos jurídicos de nuestro tiempo consiste en la suavización de las fronteras entre los diferentes sectores tradiciones del ordenamiento. La incorporación a los estados europeos, y al nuestro, de las técnicas de la regulación económica, ha determinado que las grandes corporaciones privadas, cuando desarrollan actividades de utilidad pública, asuman misiones de servicio público bajo la supervisión de organismos reguladores. Se tiende a creer que las Administraciones Públicas tienen siempre presentes los intereses sociales, pero no hay que generalizar. En los ministerios y los organismos públicos se está ganando sensibilidad hacia las cuestiones de responsabilidad social, y se formulan programas al respecto. Son pioneros, por ejemplo, los del Ministerio de Defensa.

"Los nuevos organismos reguladores tienen que ganar empaque, prestigio y habilidades. Están empezando. Se han politizado pronto y hay algunos riesgos de discrecionalidad en sus decisones, pero los problemas son superables; todos excepto el de la politización que puede arruinarlos".

P. Usted ha escrito mucho sobre órganos reguladores, ¿qué juicio le merece la experiencia española en ese sentido?
R. Son organismos que tienen que ganar empaque, habilidades y prestigio. Están empezando. Se han politizado pronto y su independencia se cuestiona. Y nos arriesgamos a que pretendan sustituir las libres decisiones de los regulados cuando no afectan a la competencia. Hay algún riesgo de abuso por discrecionalidad en sus decisiones, pero los problemas son superables. Salvo el de la politización, que puede terminar arruinándolos.

"HE ESTIMULADO A UN GRUPO IMPORTANTE DE COLEGAS PARA QUE JUNTOS PREPAREN UNA ESPECIE DE MEMORIAL DIRIGIDO AL REY, CON LO QUE HABRÍA QUE HACER PARA MANTENER LAS INSTITUCIONES Y EL ESTADO ESPAÑOL EN PIE DURANTE SU REINADO"