

# EL PROBLEMA DE LA VERTEBRACIÓN DEL ESTADO EN ESPAÑA

(Del siglo XVIII al siglo XXI) (\*)

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

## I

Para los que adquirimos nuestra formación sobre el Estado Autonómico a través de la obra del Profesor Muñoz Machado *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (1), la aparición de este libro ha despertado un gran interés y muchas expectativas que se han visto ampliamente colmadas con su lectura. Como en todas las obras de S. Muñoz Machado, se advierte en esta también el especial sello del autor. Se trata de un jurista que sigue una orientación clara y decidida sobre una línea argumental previa, pero que no evita los aspectos que pudieran contradecir sus planteamientos sino que los integra en un discurso complejo y lleno de matices.

A tenor de esa riqueza de matices se puede ya afirmar que, para quien busque respuestas simples y cargadas de intencionalidad política —de la orientación que sea— la lectura de la obra no es aconsejable: es posible que aprenda cosas nuevas y que sus convicciones más profundas se conmuevan. Para los que, por el contrario, busquen una argumentación sólida, desprovista de prejuicios y centrada en el conocimiento de una realidad compleja, se trata de un trabajo extraordinariamente útil. Porque en esta obra se da también (pese a la especial dificultad y la fuerte carga simbólica y política de su objeto) una de las características del autor que resulta especialmente grata para el lector: el libro conduce a una lectura que no es pasiva, sino reflexiva. El lector acom-

---

(\*) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

(1) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1982-1984.

paña al autor en un camino en el que se exhiben de manera sintética todos los elementos que son necesarios para formarse su propio juicio (que no necesariamente tiene que coincidir con el del autor) y no puede dejar de reaccionar en cada uno de los tramos de ese camino ante la forma en que la realidad se presenta, plena de colorido y de sugerencias. Esto vale también, y muy especialmente, para el análisis filosófico e histórico que se extiende por más de trescientas páginas.

Dada la solidez y consistencia de los planteamientos que se desarrollan en la obra, es comprensible que el discurso fascine y que la identificación del lector con el hilo argumental y con las conclusiones parciales sea muy amplia. De hecho, en lo que a este comentarista se refiere, muy pocas son las discrepancias que puedo tener con esas conclusiones y prácticamente todas se concentran en el capítulo VI. Lo que puedo aportar al debate que generará esta obra no está en relación con su contenido sino con sus ausencias. En concreto, la ausencia de la Guerra Civil y del franquismo y la relativa quiebra metodológica que supone, a mi juicio, el capítulo VI, que se orienta hacia un planteamiento dogmático dejando a un lado los espléndidos presupuestos metodológicos que el autor había acuñado y aplicado previamente en los capítulos anteriores. Intentaré explicar esto después, pero seguidamente quisiera centrarme en una breve descripción del contenido de este excelente trabajo. Un trabajo que nos da la dimensión de un autor al que muchos consideramos uno de los clásicos de nuestra literatura jurídica.

## II

El título de la obra nos proporciona ya las claves del diseño que ha realizado su autor. El libro contiene un espléndido estudio histórico que se prolonga durante varios siglos, en el que el autor integra referencias doctrinales, jurídicas, económicas y culturales, entre otras, en una combinación armoniosa.

La pregunta desde la que se puede decir que arranca el libro es la siguiente: ¿a que se debe la debilidad de España como Estado-nación? (2). Para el autor «el problema de España durante todo el siglo XIX y hasta la aprobación en 1931 de la Constitución de la II República ha sido más bien un problema de Estado que de nación. Desde un punto de vista étnico y cultural, es incuestionable, en dicho período, la consolidación de una nación formada por un pueblo bien definido, asentado en un territorio con fronteras definitivas, perfectamente identificado en sus características subjetivas, su historia, sus

---

(2) *Cfr.* pág. 26.

tradiciones y costumbres y su lengua. No puede negarse que los sentimientos nacionales de ese pueblo podían haberse estimulado y desarrollado mucho más si se hubieran seguido las políticas adecuadas, como más adelante se verá en este estudio. Sin embargo, el Estado presentó durante el mismo período una extraordinaria debilidad: tardo mucho en dotarse de una organización adecuada, política y administrativa; la establecida en su momento fue víctima de una inestabilidad continua; las políticas educativas y culturales fueron deficientes; la unificación económica tardó en imponerse; no se establecieron a tiempo las infraestructuras adecuadas, ni fueron los Gobiernos capaces de ilusionar a la población con proyectos científicos o económicos audaces» (3).

A partir de ahí, centrada la cuestión en el Estado y no en la nación (aspecto este sobre el que volveremos en el comentario de este libro), para el autor «enfocar el problema de la invertebración de España desde la perspectiva de la organización y el funcionamiento del Estado ofrece unas posibilidades de análisis mucho más enriquecedoras y seguras que la indagación sobre el proceso de nacionalización». Esto es así porque, frente a la dificultad para abordarlo desde la perspectiva de la nacionalización de las masas con resultados que resulten esclarecedores, «el análisis de la deficiente organización del Estado y la falta de adecuación de las políticas públicas permite establecer evaluaciones más objetivas y seguras» (4).

Con este planteamiento metodológico previo, el autor va realizando una descripción pormenorizada de los factores retardatarios de una integración política nacional para la que la unidad del sistema político no era suficiente (5). Esos factores retardatarios son de muy diverso tipo. La educación, por ejemplo, no sólo porque alcanza a una población muy reducida sino porque, debido a la fuerte presencia de la Iglesia católica en el sistema educativo, se asienta sobre valores religiosos en lugar de fomentar el desarrollo de una conciencia nacional (6). En el plano cultural tampoco hubo un esfuerzo serio

---

(3) Págs. 26-27.

(4) Pág. 27.

(5) «La reducción a unidad del sistema político no aseguraría, por sí sola, la fidelidad permanente de los territorios periféricos, ni podía ser la única política para la nacionalización española del conjunto que empezarían a formar a partir de entonces los viejos Reinos. El complemento indispensable hubiera debido ser la consecución de una unidad económica básica, las dotaciones de infraestructuras que permitieran la penetración de las nuevas políticas en todo el territorio, el desarrollo de una educación apoyada en principios unitarios, etc., objetivos que, como bien se comprende, eran imposibles de alcanzar en la situación económica y social de la España del siglo XVIII», pág. 42.

(6) *Cfr.*, por ejemplo, págs. 64-67 o págs. 160-169. En la página 164 se indica que «los esfuerzos de secularización mutan, por tanto, de nuevo, hacia la orientación católica de la ense-

de nacionalización hasta el momento en que se van creando las Reales Academias (7).

En relación con la Iglesia son muchos los problemas que se presentan. Aunque la Iglesia católica se ve sometida a operaciones de nacionalización y venta de bienes que se extienden lentamente durante una gran parte del siglo XIX (8), ello no redundó en su desplazamiento del sistema educativo y en su sustitución en las actuaciones de beneficencia, debido a la falta de medios de los Ayuntamientos a los que se encomiendan esas labores. Teniendo en cuenta los vaivenes que sufre la relación entre la Iglesia y el Estado, el resultado es «el mantenimiento esencial del poder social de la Iglesia durante todo el siglo XIX y, sobre todo, pese a la creación de los servicios públicos de enseñanza a cargo de las Administraciones Públicas (...) la continuidad de su enorme influencia en materia educativa» (9).

En el plano económico es de destacar la insuficiente actuación del Estado y la ausencia de un auténtico nacionalismo económico (10), la inexistencia de políticas públicas de desarrollo de las infraestructuras (11), así como la deficiente ordenación del sistema tributario (12). En el jurídico, la imposibilidad de culminar la codificación durante gran parte del siglo XIX y el retraso en la reorganización de juzgados y tribunales (13). En el administrativo, la incapacidad de penetración de las decisiones administrativas del Gobierno en los territorios, por la inadecuada configuración de los agentes periféricos (14).

En el plano político se abordan cuestiones tales como las relativas al esta-

---

ñanza en cuyo desarrollo también persistirá la educación en los principios de la religión, antes que en la formación de los estudiantes como españoles, según hubiera requerido la utilización de la enseñanza como instrumento para la nacionalización del pueblo, que asumió el primer constitucionalismo».

(7) *Cfr.* págs. 66-67.

(8) *Cfr.* pág. 149.

(9) Págs. 158-159.

(10) «El nacionalismo económico que dio lugar en otros países europeos a la reserva al Estado de algunas empresas estratégicas, por ser motores del desarrollo económico o por implicar la gestión de monopolios naturales, o por razones de seguridad y control, etc., no se desarrolló en España sino a partir de los últimos años del siglo XIX», pág. 204.

(11) *Cfr.* págs. 187 y sigs.

(12) A la incapacidad recaudatoria que un sistema corrupto genera en la Hacienda Pública durante todo el siglo, hay que añadir que «el efecto integrador de la igualdad de todos los ciudadanos de una nación ante las contribuciones económicas que el Estado les exige, no pudo manifestarse en la España del siglo XIX», pág. 176.

(13) *Cfr.* págs. 125 y sigs.

(14) *Cfr.* págs. 135 y sigs.

blecimiento de los símbolos nacionales, la determinación de la bandera, el himno o la fecha de la fiesta nacional (15) en las que coincido plenamente con el autor en que no se trata de cuestiones de poco calado (16). Igualmente, lo que el autor denomina «el mito de la tradición» en el constitucionalismo español, que se desarrolla a partir de las condiciones específicas de la Constitución de 1812, necesitada de conectar con tradiciones propias unos principios que provenían del invasor francés. Este mito vendrá a favorecer, a la postre, las reivindicaciones de los sectores autonomistas basadas también en un historicismo ideológico (17). Esas reivindicaciones van a adquirir nuevo impulso con el desarrollo de una ideología nacionalista en el País Vasco, que el autor analiza con precisión (18) (y que tiene también un sólido apoyo en la persistencia del «núcleo operativo» del sistema foral) (19) así como con la emergencia del nacionalismo catalán, que es también objeto de un estudio riguroso en la obra (20).

La conclusión de todas las deficiencias que dificultaron la creación de un sentimiento de integración nacional se refleja claramente en el balance del siglo XIX: «los fracasos colectivos en las empresas exteriores, la falta de estímulos y de atractivo suficiente de los proyectos interiores, la deficiente culturización del país, la debilidad del sistema educativo e incluso la falta de empresas nacionales capaces de sostener estandartes de progreso en cualquier sector de la economía, en comparación con los vecinos europeos más descolantes, fomentaron el desaliento, la falta de ilusión en los proyectos colectivos, la sensación de impotencia, que llegaron a describir admirablemente los literatos de las últimas generaciones del siglo XIX» (21). Obviamente, este será un contexto muy favorable al desarrollo de las reivindicaciones autonomistas.

---

(15) Págs. 205-219.

(16) Cfr. PETER HÄBERLE: *Nationalhymnen als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007.

(17) «Si se invoca la tradición como fundamento de la Constitución, es fácil suponer que quienes tuvieran interés en conservar algunas instituciones tradicionales opusieran, a los nuevos Gobiernos uniformistas y centralistas liberales, la misma tradición cuya autoridad invocaron. Éste fue el caso de las corrientes foralistas conservadoras», pág. 228.

(18) Cfr: págs. 261 y sigs.

(19) A pesar de la supresión del pase foral, de la implantación de una organización judicial común, la introducción del sistema electoral general y otras reformas. Cfr: pág. 242.

(20) Cfr: págs. 252 y sigs.

(21) Págs. 249-250.

## III

En el ámbito de las pretensiones que el libro se marca desde el principio, puede resultar coherente que el análisis concluya en la Segunda República por cuanto que, como es obvio, durante la Guerra Civil nada hay que decir de una intervención integradora por parte del Estado ya que, en realidad, tampoco podemos hablar estrictamente de Estado durante ese período. La ruptura en dos de España que da lugar al enfrentamiento fratricida es la absoluta negación de cualquier posibilidad de integración. Desde la perspectiva del libro bien puede haberse considerado un agujero negro que no requiere más explicación ni respecto de sus causas ni de sus consecuencias. Sin embargo, el lector no puede dejar de notar esa ausencia porque la Guerra Civil no ha dejado todavía de producir sus negativos efectos en el proceso de integración nacional. Un análisis de esos efectos, siguiendo la metodología que el autor ha establecido en el resto de la obra, habría sido muy interesante.

Lo mismo cabe decir del franquismo, cuya ausencia en la obra es también perceptible desde un punto de vista metodológico, porque el franquismo supone, sin duda, el contrapunto de todo lo que se ha analizado con tanto éxito en el resto del libro. El franquismo es la manifestación evidente de que las políticas masivas de integración nacional en un contexto antidemocrático no sólo no conducen al resultado perseguido sino que resultan absolutamente destructivas y pueden constituir un obstáculo decisivo para conseguir ese objetivo durante varias generaciones.

La única referencia destacada al franquismo que realiza el autor se contiene en un párrafo muy clarificador, al principio de la obra, en relación con la sustitución por los intelectuales y políticos antifranquistas de la palabra España (que había sido utilizada de manera natural durante la Segunda República por todos los sectores políticos). Dice S. Muñoz Machado: «utilizar aquel concepto, para colmo del desprestigio, se consideraba propio de los añorantes del régimen autocrático franquista, en fase de liquidación, período éste en el que la nacionalización españolista de las masas alcanzó cotas nunca conocidas en nuestra historia anterior, pero que se derrumbaron al ser impulsada sin cumplirse el requisito de legitimación que es imprescindible en toda nacionalización duradera» (22).

Sin duda la sustitución de la expresión «España» por la de «Estado español», que todavía sigue vigente en el lenguaje político, tiene su explicación en el uso abusivo que de esa expresión realizó el franquismo. En realidad, duran-

---

(22) Pág. 32.

te la dictadura no existió la España integradora a la que podemos aspirar en un sistema constitucional. Por el contrario, lo que existió realmente fue el Estado. Si en los períodos anteriores la vertebración del Estado fue incompleta y eso contribuyó a que no se desarrollara plenamente una cultura política nacional, en el franquismo la vertebración del Estado fue completa y ese Estado dictatorial ahogó y aniquiló para muchos años una cultura política nacional e integrada. El franquismo generó un Estado opresor que manipuló el nombre de España y lo utilizó como instrumento de represión de todos sus oponentes. Es comprensible que los efectos de esa monstruosa operación represiva bajo la marca de España se hicieran notar al final del franquismo y que se hagan notar todavía hoy.

Justamente es hoy donde tenemos el problema, porque si la historia es lo que ha utilizado S. Muñoz Machado para explicar nuestro presente ¿cómo dejar de lado esos cuarenta años de historia tan recientes, cuyos efectos se siguen manifestando todavía en nuestra vida cotidiana? No podemos pensar realmente en una continuidad histórica entre la Segunda República y nuestro actual sistema constitucional sin tener en cuenta las distorsiones que el franquismo ha introducido en nuestra cultura política.

Porque el problema del franquismo no son los cuarenta años de dictadura sino sus pervivencias. La ruptura brutal que provocó en la sociedad española y que reaparece periódicamente, por ejemplo, bajo la forma de pretensiones de monopolizar el nombre de España y los símbolos constitucionales por algunos sectores. La pionera exposición pública de una enorme bandera española en la Plaza de Colón de Madrid, que ha sido seguida por ayuntamientos conservadores en alguna que otra ciudad española, puede ser un buen ejemplo de lo que estoy diciendo. España y sus símbolos siguen siendo, desdichadamente, un instrumento de la lucha política entre españoles, como lo fue en el franquismo para la represión política de españoles, lo que dificulta cualquier proceso de integración nacional.

España sigue viviendo de espaldas a su verdad. No ha habido todavía (lo está habiendo ahora de manera incipiente) un proceso como el que han tenido otros países para enfrentarse a un pasado dictatorial reciente y saldar las cuentas con ese pasado. En España, por virtud del consenso, represores y víctimas siguieron su camino sin que los primeros pidieran perdón y los segundos vieran reconocida su condición. El consenso no se limitó a dejar abiertos procesos sobre los que no había acuerdo como el autonómico. También cerró muchas heridas que estaban abiertas sin curarlas realmente.

La pervivencia del franquismo en nuestra cultura política tiene su correlato en la supervivencia del antifranquismo: ¿o es que no le sorprende a nadie que todos los partidos antifranquistas sigan coaligados frente al partido que

representa actualmente a los sectores conservadores? ¿Qué sigue existiendo hoy del franquismo para que todos los que antes eran sectores antifranquistas, sean de izquierdas o de derechas sigan apoyando básicamente una política común en tantos aspectos? ¿cómo es posible que, casi treinta años después de la aprobación de la Constitución, todavía haya motivos para una división de esa naturaleza en la política española?

Estas reflexiones, que pobremente me atrevo a enunciar, y otras que podrían hacerse de similar o de distinto tenor, ganarían mucho en el contexto de este libro, aplicando los cauces metodológicos que su autor ha acuñado y con el paso firme con el que ha transitado y nos ha conducido por varios siglos de la historia de España.

#### IV

La otra observación que se podría hacer, no en relación con el contenido de la obra sino con las ausencias, es la relativa a una cierta quiebra metodológica que se puede observar en el Capítulo VI. Existe, en parte, una desconexión entre el método seguido en la mayor parte de la obra y el que se ha seguido en ese último capítulo. Mientras el Capítulo VI está configurado sobre la base de un análisis básicamente dogmático, el resto de la obra incorpora aspectos sociales, económicos, culturales y jurídicos, que resultan muy útiles para la comprensión de los problemas que inciden en los procesos de integración nacional.

Esta quiebra no deja de tener su explicación en el contexto del libro porque la situación actual se presenta como un resultado de los procesos anteriores. El problema es, sin embargo, que los procesos de integración tienen su propia historia en los casi treinta años de desarrollo constitucional transcurridos. Por ese motivo, esta diferencia en el planteamiento metodológico de los cinco primeros capítulos en relación con el sexto tiene cierta importancia, ya que deja fuera del discurso cuestiones que han sido resaltadas anteriormente y sobre las cuales un lector atento a la realidad política de los últimos años no puede dejar de percibir una continuidad inquietante.

De hecho, el planteamiento del autor es absolutamente revelador de los obstáculos que han dificultado la formación de una conciencia nacional en España. Hubiera sido muy productivo, sin duda, aplicar ese planteamiento a la realidad actual. Por ejemplo, en relación con la intervención de la Iglesia en la política española y especialmente con su actitud ante los temas educativos. La reciente polémica que han planteado sectores eclesiásticos acerca de la asignatura «educación para la ciudadanía» es una clara muestra de esa continuidad fatal disgregadora y absolutamente disfuncional desde el punto de vista de la

consolidación de un proyecto de comunidad política. Cualquiera que lea el magnífico análisis histórico que hace el Profesor Muñoz Machado sobre la relación entre la Iglesia Católica y la enseñanza en España, podrá percibir la desdichada continuidad que supone promover en pleno siglo XXI la objeción de conciencia frente a la enseñanza de la Constitución en las escuelas.

Del mismo modo, por seguir con los ejemplos, podríamos hablar también de pervivencias respecto del planteamiento de Ortega y Gasset, asumido por el autor, en relación con el particularismo que provoca la desafección hacia un proyecto común: «el particularismo es el fundamento de la desvertebración de España. Pero bien entendido que lo que lleva a catalanes y bizcaitarras (fueron ellos los que despertaron a finales del siglo XIX el sentimiento que Ortega trata de explicar) a desear desvincularse de España, no es la acumulación de su particularismo, sino la actitud particularista de la propia Castilla, o de la España no periférica, por decirlo en términos que hoy usamos más frecuentemente, que si bien fue capaz de inventar en otros momentos históricos empresas incitantes, que promovieron la adhesión de todos los pueblos ibéricos, luego fue incapaz de mantener vivo el proyecto nacional. No es a catalanes y bizcaitarras a quienes Ortega imputa un “atroz particularismo”, sino a quienes han dominado las instituciones centrales de la política española, empezando por la Monarquía y la Iglesia» (23). Para Muñoz Machado, «si se acepta la idea orteguiana del particularismo, como enfermedad incurable de la nación española, habría que corregirla, al menos, en un extremo: la peor de sus consecuencias no es el ensimismamiento egoísta e insolidario de los dominantes del poder, atentos sólo a los intereses de las corporaciones que pertenecen, sino la paralización que ha impuesto de cualquier política vertebradora, que fomente la cohesión, la solidaridad colectiva, la integración y la legitimación del sistema político unitario» (24).

Esta pervivencia del particularismo presenta, a mi juicio, un potencial de explicación importante en relación con las tendencias disgregadoras que, de forma reactiva, se desarrollan en algunas Comunidades Autónomas. Si bien es posible que la percepción de los sectores nacionalistas resulte exagerada en ocasiones, una cierta arrogancia de los líderes del Madrid-Comunidad y una cierta falta de sensibilidad del Madrid-Estado, no han contribuido mucho a proporcionar a los sectores nacionalistas la sensación de que tenían cabida dentro de un proyecto común y respetuoso con su posición en el conjunto del Estado.

---

(23) Pág. 15.

(24) Págs. 15-16.

## V

Es justamente la articulación de los sectores nacionalistas en el conjunto nacional la cuestión clave de la obra y donde podrían aventurarse futuros desarrollos en nuevos trabajos de un intelectual tan relevante como el profesor Muñoz Machado. Porque en su formulación, este libro no oculta que parte de la idea de la existencia previa de España como nación (25). Una existencia previa que no se verá reforzada a través del desarrollo de una conciencia nacional fuerte debido a la debilidad del Estado y los factores retardatarios que de manera magistral el autor enuncia a lo largo del estudio.

Esta percepción se refleja en el propio título de la obra: el título nos habla de la vertebración «del Estado en España» como problema. España se asume ya como un dato previo a partir del cual se analiza, con una orientación finalista, la debilidad de un Estado que no contribuye, en la misma medida que otros estados europeos, al proceso de nacionalización de la población. Otra perspectiva podría ser la de la vertebración «del Estado y de España», si tenemos en cuenta que, en realidad, el autor es consciente desde el primer momento del carácter histórico de la relación entre el desarrollo de la conciencia nacional de España y la acción del Estado. De hecho ese es, por así decirlo, la *idea fuerza* de la obra. Por ese motivo, cuando habla de la vertebración del Estado en España está hablando de la vertebración del Estado y de la propia vertebración de España.

Desde esta perspectiva, el magnífico análisis que realiza del «mito de la tradición», la crítica del historicismo de los sectores nacionalistas periféricos y el propio planteamiento de la obra, articulado sobre la trascendencia de los factores sociales, económicos, culturales y políticos en la construcción nacional, no pueden dejar de ser contrastados con esa pretensión de la existencia previa de España como nación. La cita de Ernest Renan resulta esclarecedora a este respecto: la existencia de una nación es «un plébiscite de tous les jours».

Llegados a este punto quizás no esté mal que nos planteemos qué España es la que podemos construir en el futuro con todos los materiales históricos que nos han conducido hasta la situación actual (Guerra Civil, franquismo e historia constitucional reciente incluidos) y en un contexto europeo en el que a las identidades nacionales y territoriales se unirá una específica identidad europea. Es mucho lo que el profesor Muñoz Machado tendría que decir en relación con ese futuro.

---

(25) Cfr. págs. 26-27.

## VI

Por lo que se refiere al Capítulo VI, aunque me resulta imposible abordar, en el análisis de este Capítulo, todas las cuestiones que me sugieren las diversas elaboraciones dogmáticas que el autor va planteando, sí quisiera detenerme en algunas temáticas de alcance general. Debo decir, por otro lado, que la formulación de este Capítulo incorpora tanto afirmaciones más o menos críticas cuanto temperamentos inmediatos que modulan el sentido de esas afirmaciones, lo que reduce mucho el campo de la discrepancia.

Por lo que se refiere a la temática central, ésta ya se avanza fuera del Capítulo VI, en el Capítulo I, en un epígrafe que lleva por significativo título el de «el futuro del Estado». Al final, el autor nos dice que «lo que me importa es poder ofrecer algunos criterios técnicos para establecer con más exactitud (y no de la forma exaltada y extraordinariamente politizada que domina en los debates sobre las reformas estatutarias desde 2005) a dónde conduce el sistema constitucional abierto en el que la organización territorial del Estado es sometida a interminables reformas» (26).

Ciertamente es deseable la plena constitucionalización del modelo autonómico y la transformación del derecho a la autonomía (y del principio dispositivo que va unido a la formulación de la autonomía como un derecho) en un principio de articulación territorial del Estado (27). No obstante, tampoco se podría afirmar que el cierre absoluto del modelo resulte funcional o, simplemente que resulte posible. Para empezar, teniendo en cuenta la fragmentación del poder constituyente que el autor reconoce (28), resulta claro que el proceso de integración europea está llamado a incidir en el futuro en el orden interno provocando ajustes entre el nivel estatal y el autonómico que quizás exijan futuras reformas constitucionales y/o estatutarias (29).

Pero, además, es preciso relativizar también los efectos negativos de la apertura del modelo y tener en cuenta alguno de sus aspectos positivos, desde

---

(26) Pág. 34.

(27) Cfr. mi trabajo «Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CC.AA.», en FRANCISCO RUBIO LLORENTE y JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO (eds.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 565-583.

(28) Cfr. igualmente mi trabajo «El status constitucional de la reforma y la fragmentación del Poder Constituyente», en AA.VV.: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, vol. I, Madrid, 2002, págs. 99-130.

(29) Cfr. sobre esta cuestión la obra pionera de S. MUÑOZ MACHADO: *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

la perspectiva estricta de la integración de los sectores nacionalistas periféricos. En el primer orden de cosas, por ejemplo, no creo que la génesis del llamado «plan Ibarretxe» tenga que ver con la apertura constitucional del proceso autonómico. Un proyecto que se redactó en clara confrontación con la Constitución y que pretendía excepcionar preceptos constitucionales en el territorio del País Vasco no necesita apelar a ningún tipo de apertura e indefinición del modelo para conducir a un resultado tan absurdo como el que se buscaba. No creo, por tanto, que el radicalismo de algunos de los nacionalismos periféricos tenga que ver con la apertura del modelo de Estado ni sea una consecuencia negativa de esa apertura.

En lo que se refiere a los posibles efectos positivos, puede también evidenciarse que —cualquiera que sea la opinión que se tenga de las reformas estatutarias ya culminadas y específicamente de la catalana— la apertura y flexibilidad del modelo ha hecho posible una reordenación (a mi juicio, dentro del marco constitucional) y una nueva articulación de otros nacionalismos periféricos en el Estado. Siempre será preferible que se demande una reforma del Estatuto que pueda ser modulada por las Cortes Generales a que se demande una reforma constitucional de alcance (el ejemplo de Bélgica nos puede servir de contramodelo en ese sentido) que, finalmente, pueda desembocar, por su imposibilidad, en un planteamiento claramente separatista y desvinculado del orden constitucional.

Otra cuestión en la que me gustaría introducir algunos matices es la relativa al nuevo modelo de Estatuto que se ha puesto en marcha con las actuales reformas estatutarias. Ese nuevo modelo, que el autor cuestiona desde el punto de vista de su pretensión de emular una formulación constitucional (30) (el mito del Estatuto-Constitución a que S. Muñoz Machado se refiere en otro lugar) (31) a mí no me parece criticable desde esa perspectiva. Antes al contrario, creo que la incorporación de elementos constitucionales a los Estatutos no puede percibirse como algo negativo. La inserción de elementos constitucionales en cualquiera de los niveles en el marco de un constitucionalismo multi-nivel hace posible, en última instancia, la formulación de nuevas garantías, de nuevos instrumentos de control del poder y exigencia de responsabilidad y de la ampliación de los derechos de la ciudadanía.

Soy consciente, no obstante, del temor que late detrás de esa incorporación de elementos constitucionales. El temor a que los territorios amplíen su base

---

(30) «Es innegable la apariencia de Constitución con la que ha pretendido revestirse el Estatuto catalán», pág. 335.

(31) S. MUÑOZ MACHADO: «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005.

constitucional como estrategia para terminar convirtiéndose en Estados. Sin embargo, estos territorios tienen ya un espacio constitucional propio que debe estar siempre sometido a la Constitución. Si las Comunidades Autónomas tienen gobiernos y parlamentos, si están dotadas de autonomía política y amplias competencias, siempre será positivo que desarrollen mecanismos constitucionales de control. No van a ser más «Estado» por eso. El que sean o no Estado no va a depender de que sus autoridades estén sometidas a controles constitucionales tan amplios como los establecidos para las autoridades del Estado.

Las limitaciones de espacio inherentes al comentario de un libro me obligan ahora a interrumpir el diálogo con la obra del Profesor Muñoz Machado. No puedo dejar de reconocer una cierta frustración por no poder extenderme más. Como en toda buena literatura, la lectura de este espléndido trabajo, a pesar de sus casi cuatrocientas páginas, se hace rápida y ágil, como consecuencia de la tensión narrativa que mantiene desde el principio y que sólo se termina cuando se ha doblado la última página. También como en toda buena literatura, la reflexión que se abre después de esa lectura requiere mucho más tiempo. Sólo me resta decir que el profesor Muñoz Machado nos ha vuelto a demostrar que, desde su Cátedra de Derecho Administrativo, es uno de nuestros mejores constitucionalistas. Para decirlo con una expresión que a ambos nos resulta igualmente grata y conmovedora: uno de los mejores constitucionalistas de España.