

**FORO CATALUNYA EN EXPANSIÓN LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y TERRITORIAL**

José Luis Bonet, presidente de Freixenet y de la Cámara de Comercio de España; José Antonio Martínez Álamo, presidente de ICL Europe; Juan Torras, presidente del Instituto Von Mises; Jordi Mercader, presidente de Miquel y Costas; Xavier Vives, profesor del IESE; José García Montalvo, profesor de la UPF; Jordi Gual, director ejecutivo de planificación estratégica de CaixaBank; Teresa Garcia-Milà, directora de la Barcelona GSE; Ramon Adell, catedrático de la UB; Ana I. Pereda, directora de EXPANSIÓN; Santiago Muñoz Machado, catedrático de la UCM; Antonio Fernández Galiano, presidente de Unidad Editorial; Carlos Tusquets, presidente de Mediolanum; Daniel Fernández, editor de Edhasa y presidente de la Federación de Gremios de Editores de España, y Martí Saballs, director adjunto de EXPANSIÓN, en la reunión que se celebró el pasado 2 de marzo en el hotel Eurostars Grand Marina, situado en el World Trade Center de Barcelona.

“Discrepo de que no haya lugar para la inteligencia y la creatividad”

MODELO DE ESTADO/ El catedrático de Derecho Administrativo Santiago Muñoz Machado pide una reforma de la Constitución y del Estatut ambiciosa que permita a Cataluña un encaje “particular” en el Estado.

David Casals. Barcelona

En medio de las negociaciones para formar gobierno, emergen voces que piden un gran acuerdo que haga posible las reformas que España necesita. Entre ellas, la del catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) Santiago Muñoz Machado, quien participó en la IX edición del FORO CATALUNYA EN EXPANSIÓN.

Su intervención coincidió con el debate de investidura del secretario general del PSOE, Pedro Sánchez, en el Congreso, y, sobre la mesa, había una propuesta de reforma constitucional cuyas bases han acordado los socialistas y C's y que plantea la supresión de las diputaciones, incluir el nombre de las autonomías al texto constitucional y reformar el Senado. “Desde Cataluña, no se pide nada” que vaya en esta línea, por lo que



Santiago Muñoz Machado, en un momento del coloquio.

Defiende la supresión de las diputaciones en aquellas autonomías que así lo quieran

Muñoz Machado reclamó una reforma más ambiciosa y más amplia, aunque sin abrir la puerta en ningún momento a la secesión: “La pretensión independentista, como tal, el Estado nunca la podrá asumir”.

Su propuesta pasa por pactar un nuevo encaje de Cataluña en el Estado, y que implique una doble reforma casi “simultánea” de la Constitución y del Estatut. Eso sí, para lograrlo, es necesario el diálogo para hacer posible un “punto de encuentro donde haya cesiones por ambas partes”.

Muñoz Machado también dijo que las ansias de Convergència, Esquerra y la CUP, así como las de Podemos y sus aliados –que rechazan la secesión pero quieren un referéndum– no son el único motivo que hace necesaria una puesta al día de la Constitución.

Hay muchos retos encima de la mesa y que él conoce bien por su especialidad, el Derecho Administrativo, y por su propia biografía ya que, antes de dedicarse a la docencia, trabajó en la Presidencia del Gobierno y luego fue secretario y ponente en la re-

“La reclamación catalana con respecto a la financiación tiene parcialmente razón”

dacción del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, un documento que se hizo en 1981 para dar respuesta a cómo debía concretarse la descentralización. Posteriormente, ha publicado una amplia bibliografía donde profundiza en la España autonómica.

Motivos para la reforma

¿Por qué es necesaria una reforma constitucional? El autor de *Cataluña y las demás Españas* cuenta con una teorización muy elaborada al respecto. Recordó que el expresidente estadounidense Thomas Jefferson calculó el plazo de vida que debería tener una Constitución: “19 años exac-

Toda una vida reflexionando sobre el Estado

Licenciado y doctor en Derecho, en 1973 ingresó por oposición en la Administración estatal, y tras trabajar en Presidencia del Gobierno, en 1980 obtuvo la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia y luego, en la de Alcalá de Henares y desde 1995, en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). También es académico de la Real Academia Española de la Lengua, donde ocupa el sillón ‘r’ y doctor honoris causa por las Universidades de Valencia, Córdoba y Extremadura. Posee un largo listado de publicaciones, algunas de las cuales pretenden dar respuesta al debate territorial, como ‘Cataluña y las demás Españas’ (2014) e ‘Informe sobre España. Reformar el Estado o destruirlo’ (2013), que ganó el Premio Nacional de Literatura, en su modalidad de ensayo.

**FORO CATALUNYA EN EXPANSIÓN LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y TERRITORIAL**

tamente". "La nuestra tiene ya el doble", puesto que se aprobó en 1978, y este diciembre cumplirá su 38 aniversario.

Defendió una transformación "muy importante" del título que regula el actual modelo territorial, el octavo: "Ha envejecido y no es útil para resolver los problemas que en la actualidad tenemos". Además, apuntó que no basta con reformar el Senado, una cámara cuya supresión reclamó.

Claridad y supervisión

Otro *quid* de la cuestión es el reparto de las competencias entre el Estado y las autonomías. Según Muñoz Machado, es necesaria una mayor claridad y en este diagnóstico coincidieron varios ponentes del foro, pero con diferentes matices. El presidente de Erros, Antonio Zabalza, opinó: "Creo que sería un error poner en una Constitución reformada una lista de competencias", y detallar de forma pormenorizada cuáles son las exclusivas y las compartidas. "La realidad es mucho más rica que la imaginación del legislador y esta lista, probablemente, quedaría obsoleta al cabo de muy poco tiempo", agregó Zabalza.

Según Muñoz Machado, en la Carta Magna actual la distribución competencial está "pésimamente hecha" y "mal resuelta". De esta forma, se da la circunstancia de que una misma competencia puede ser definida como exclusiva en la ley fundamental y en los Estatutos de autonomía. De hecho, recordó que esta situación, que ha posibilitado el actual mar de duplicidades, "no es realmente" lo que en su momento anhelaban los padres de la Constitución. Recordó también que el Estatut de 2006 pretendía aportar más clarificación, aunque no lo logró, en su título cuarto.

Como solución, Muñoz Machado pidió incorporar en la nueva norma "una regla absolutamente común en cualquier sistema federal". Se trata de habilitar "algún tipo de control sobre las competencias de ejecución para verificar que los encargados de ejecutar las leyes las aplican efectivamente". Ahora "no sólo no está establecido ningún sistema de supervisión o vigilancia, sino que al cabo del tiempo ha quedado como una cosa mal vista".

La nueva Constitución también debe abordar el papel de las administraciones supralocales, como las comarcas y las diputaciones provinciales, cuya supresión demandan PSOE y C's, una

**Santiago Muñoz Machado Catedrático de derecho administrativo**

“Esa pretensión independentista, como tal, el Estado nunca la podrá asumir. Pero lo que sí se puede es llegar a algún punto de encuentro donde haya cesiones por ambas partes”

No sólo no está establecido un sistema de supervisión o vigilancia [de las comunidades autónomas], sino que al cabo del tiempo, ha quedado como una cosa mal vista”

La Constitución hay que cambiarla de modo muy importante en el Título VIII, el que se refiere a las autonomías, porque ha envejecido y no es útil para resolver los problemas que en la actualidad tenemos”

Discrepo de la idea de que las soluciones pacíficas lleguen tarde, de que no haya lugar para la inteligencia y la creatividad, y que estemos abocados indefectiblemente al caos”

idea que Muñoz Machado ve "disparatada". El catedrático se mostró partidario de que cada comunidad pueda decidir cómo se organiza, aunque defendió su continuidad en los territorios donde están fuertemente arraigadas tras dos siglos de historia, como ocurre en Extremadura, Castilla y León y Andalucía.

El Tribunal Constitucional "Prestigiar" al Tribunal Constitucional (TC) es otra de las tareas pendientes, y no sólo

"Una Constitución debe durar 19 años y la nuestra tiene el doble", tesis que los ponentes comparten

La actual distribución de las competencias está "pésimamente hecha"

debe garantizarse en lo relativo a los nombramientos. "Hay que cambiar el modelo no para eliminar el TC, sino para hacerle compartir algunas competencias, sobre todo el control de la constitucionalidad de las leyes".

Por ejemplo, si una ley del Estado es contraria a una directiva comunitaria, cualquier juez es competente para impedirlo. Una fórmula semejante podría emplearse para las leyes incompatibles con la Constitución y evitar así un

largo proceso que puede durar años en el Alto Tribunal.

Además, el TC tampoco debería poder revisar un estatuto de autonomía, como ocurrió en el caso catalán en el año 2010. Precisamente, su fallo es considerado, junto con la crisis económica, como el origen de la eclosión del independentismo en una parte importante de la sociedad catalana. Postuló que las garantías de constitucionalidad del Estatuto fuesen el control al aprobarlo y, eventualmente,

el recurso previo de inconstitucionalidad.

El modelo territorial fue el gran protagonista del coloquio, con muchas cuestiones para Muñoz Machado que formularon los asistentes. "¿Tenemos que intentar empujar para ir hacia un sistema federal coherente, como en Alemania? ¿O un sistema confederal, como en Suiza? La UE parece mucho más confederal que otra cosa", apuntó el profesor del IESE Xavier Vives.

El editor Daniel Fernández lamentó que tras el recorte del Estatut y la eclosión del independentismo, en Cataluña "el federalismo es objeto de burla constante". En Europa "es un concepto bienvenido y solución a problemas, y aquí es exactamente al revés". "Cada vez que uno se proclama mínima o tímidamente federalista, le lueven no sólo bofetadas sino la burla directa".

Para la directora general de la Barcelona Graduate School of Economics (Barcelona GSE) Teresa García-Milà, el "desprestigio del federalismo" obedece a que "quizás se ha ligado al que ha lanzado un partido político, que es bastante limitativo", en alusión indirecta al PSC. Se inclinó por el modelo federal de Estados Unidos, que es "muy flexible". "Incluso podríamos hablar de una confederación", agregó.

Pero, ¿qué es mejor: un modelo federal u otro de confederal? Dicho en términos mucho más simplistas: ¿un modelo que sea generalizable a todas las autonomías -el café para todos tan denostado por el nacionalismo vasco y catalán- o un sistema que reconozca las singularidades de cada territorio, a medida?

Soluciones particulares

Para Muñoz Machado, lo importante no es el nombre, sino las consecuencias políticas y jurídicas, y se mostró partidario de una solución de "corte autodeterminista", pero que no implique en ningún caso la posibilidad de que Cataluña pueda independizarse.

"El modelo catalán de autonomía es confederal. No se atrevieron a decirlo así, ni en la Segunda República ni en 1978". En ambos casos se posibilitó una "solución particularista" para Cataluña, y esta vía puede seguir siendo muy útil en la actualidad, recalco.

También apuntó que, aunque, sin decirlo, apuestan por esta vía confederal los 19 informes que hizo el Consejo Asesor para la Transición Nacional, un órgano que el ex-

> Pasa a pág. siguiente

Poner fin a la desconexión entre gestores, legisladores y expertos

Según Santiago Muñoz Machado, hay esperanza y es posible encontrar una respuesta a los retos que llevan años y años pendientes, tanto en Cataluña como en el resto del Estado. "La solución es política", afirmó. Sin embargo, no todos los ponentes en el foro se mostraron tan convencidos de esta posibilidad. El presidente del Instituto Von Mises, Juan Torras, hizo un diagnóstico de la situación actual citando al libro de Víctor Lapuente *El retorno*

de los chamanes (Península, 2015), que aborda el auge de los populismos en el continente europeo: "Me da la impresión, y yo creo que coincidiremos todos, que está habiendo demasiado chamán, demasiado gurú que nos quiere imponer unos caminos, unos modelos". Otras voces apuntaron a que es necesario tender puentes entre los gobernantes, los legisladores, los expertos y los académicos. "Hay que volver a la política pero pasando por el intelecto,

y este es un poco el desafío que tenemos todos", señaló el presidente de Unidad Editorial, Antonio Fernández Galiano. Algo similar expresó el profesor de la Univesitat Pompeu Fabra (UPF) José García Montalvo, quien manifestó: "El problema es cómo las soluciones técnicas pueden ser adoptadas desde la política". Para Ramon Adell, profesor del IESE, es tiempo para los grandes consensos y apuntó: "La Constitución ha aguantado porque había consenso. Antes

de reformar, se requiere un amplio respaldo social". Santiago Muñoz Machado también expresó su aval al pacto: "No se puede abordar una reforma de la Constitución si no hay acuerdo, un amplio consenso sobre qué es lo que se va a hacer" y para ello, dijo que es necesario ir más allá de los discursos de los "sabelotodos" y consultar a especialistas y expertos, para volver a conectar el sistema político con el pensamiento académico.



FORO CATALUNYA EN EXPANSIÓN LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

< Viene de pág. anterior

presidente de la Generalitat Artur Mas creó en la anterior legislatura catalana. Según Muñoz Machado, en estos documentos se apuesta por una independencia "simbólica" pero, en realidad, el escenario que proponen no es "muy distinto" al de una eventual confederación española.

La propuesta de Muñoz Machado generó debate. El presidente de la Cámara de Comercio de España y de Freixenet, José Luis Bonet, defendió tender puentes entre Cataluña y el resto del Estado: "Una tercera vía, a mí me parece una necesidad. Hay que explorar vías posibles y al final, de lo que se trata es de volver a la política".

Otra carpeta que Muñoz Machado vio imprescindible abordar es el número de comunidades autónomas. Dijo que ahora hay demasiadas, ya que "no hay población ni territorio crítico para competir unas con otras", por lo que deberían poderse fusionar.

Sin embargo, admitió que lo ve muy difícil, pero destacó que en una nueva Constitución deberían sentarse las bases para hacerlo posible. Eso sí, aseguró que, si se nombrasen en el texto el nombre de todas las autonomías, algo que no ocurre ahora, este hecho haría más difícil la aspiración del nacionalismo vasco de anexionarse Navarra.

La financiación

La gran cuestión que centró el debate fue la financiación autonómica. El modelo actual entró en vigor en 2009 por un periodo de cinco años, que ya han transcurrido. Pese a ello, el Ejecutivo central optó por prorrogar el sistema vigente y situar el arranque de la negociación en la nueva legislatura, pese a la delicada situación financiera de la Generalitat.

Según Muñoz Machado, "la reclamación catalana con respecto al sistema de financiación tiene razón, por lo menos parcialmente", y desaprobuó las actuales diferencias en el rendimiento entre el modelo foral vasco y navarro y el del resto de las autonomías, que según dijo, en ningún momento estaban previstas cuando en 1981 el Estado pactó el concierto vasco. El cálculo del cupo -el coste de los servicios que presta el Estado en las autonomías forales- está hecho de un modo criticable y posiblemente injusto, dijo el catedrático.

En opinión del presidente de Mediolanum, Carlos Tusquets, "un punto esencial del descontento catalán es la poca claridad y arbitrariedad en la



Antonio Zabalza
 Presidente de Ercros

“ Sería un error poner en la Constitución reformada una lista de competencias. Quedaría obsoleta en poco tiempo”



Juan Torras Presidente del Instituto Von Mises

“ Está habiendo demasiado chamán, demasiado gurú que nos quiere imponer unos caminos, unos modelos”



José García Montalvo
 Profesor de la UPF

“ El problema es cómo las soluciones técnicas pueden ser adoptadas desde la política”



Teresa García Milà Directora general de Barcelona GSE

“ La posibilidad de llegar a un acuerdo con Cataluña ha tardado tanto que ahora es difícil de recuperar”



Jordi Mercader Presidente de Miquel y Costas

“ Hay desequilibrios en la solidaridad y en su gestión y su permanencia no resolverá el problema, lo va a fosilizar”



José Luis Bonet
 Presidente de Freixenet

“ El independentismo parte de una negación de la realidad que para mí es evidente, que es que Cataluña no es España”



Daniel Fernández
 Editor de Edhasa

“ Cada vez que uno se proclama mínima o tímidamente federalista, le lueven no sólo bofetadas sino la burla”



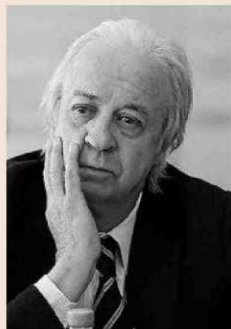
Antonio Fernández Galiano
 Pte. de Unidad Editorial

“ Hay que volver a la política pero pasando primero por el intelecto, y este es un poco el desafío que todos tenemos”

Revisar la financiación de las comunidades autónomas es un clamor compartido

financiación autonómica". Jordi Mercader, presidente de Miquel y Costas, coincidió en el diagnóstico, y cuestionó que la "permanencia" del sistema vigente, ya que los "desequilibrios en la solidaridad y en su gestión" van a "fosilizar" el debate soberanista. "Los equilibrios solidarios tienen que empezar por todos lados, incluido el País Vasco", agregó.

¿Hay margen para un acuerdo que ponga fin al auge del debate soberanista y también a un sistema de financiación que la mayoría de fuerzas políticas de la comunidad ven injusto?. Teresa García-Milà abogó por un nuevo pacto, aunque señaló que "ha tardado tanto que ahora es difícil



Carles Tusquets
 Presidente de Mediolanum

“ Un punto esencial del descontento catalán es la poca claridad y arbitrariedad en la financiación autonómica”



Xavier Vives
 Profesor del IESE

“ ¿Tenemos que intentar empujar para ir a un sistema federal coherente, quizás como Alemania?”



Ramon Adell
 Catedrático de la UB

“ La Constitución ha aguantado porque había consenso. Antes de reformar, se requiere un amplio respaldo social”

de recuperar". Ante este apunte, Muñoz Machado fue contundente: "Discrepo de la idea de que las soluciones pacíficas lleguen tarde, de que no haya lugar para la inteli-

gencia y la creatividad, y de que estemos abocados indefectiblemente al caos". Por ello, instó a los políticos a reconducir la situación ya que, el mantenimiento del actual

clima de tensión es perjudicial: "Habrá un momento en el que esta vía conducirá a la confrontación" y aún hay margen para evitarla. El reto está, pues, encima de la mesa.

Una necesaria puesta al día

1 Santiago Muñoz Machado recordó el pronóstico de Jefferson de que una Constitución debe durar un máximo de 19 años. La actual cumplirá 38 en diciembre.

2 La reforma debe poner fin a las duplicidades, volver a prestigiar el TC e impulsar un nuevo modelo territorial.

3 Más que un modelo de café para todos y federalizante, la idea original de 1978 era una solución a medida de cada territorio.

4 Sobre las ansias de CDC, ERC y la CUP, dice: "La pretensión independentista, como tal, el Estado no la aceptará", por lo que propone llegar "a un punto de encuentro donde haya cesiones" de partidarios y detractores de la secesión.

5 Ve insuficiente la reforma constitucional que proponen C's y PSOE, porque no da "respuesta" a las demandas catalanas y a otras que son más urgentes.

6 El nuevo encaje de Cataluña debe implicar una reforma del Estatut y de la Constitución.

7 "La reclamación catalana con respecto al sistema de financiación tiene razón, por lo menos parcialmente", por lo que el modelo debe revisarse.

8 Tienen que equipararse los resultados del modelo de financiación foral y de régimen común.

9 Plantea reducir el número de autonomías pero ve muy difícil materializarlo.

10 Pide suprimir el Senado, pero defiende de la continuidad de las diputaciones en algunos territorios, como Andalucía y Extremadura.