

**Castellà Andreu, Josep María:
*Estado autonómico: pluralismo
e integración constitucional***

Editorial Marcial Pons, Madrid, 2018, 148 pp.

I

El Estado autonómico o, más bien, el Estado de las Autonomías, constituye una de las más originales formas de articular la organización territorial del poder político en un Estado que, desde el siglo XX, ha tratado de insertar plenamente sus nacionalidades históricas en lo que Ortega y Gasset definiese como un “*proyecto sugestivo de vida en común*”.

Idas y venidas, éxitos y fracasos, han salpicado el diseño de un modelo satisfactorio capaz de poner punto y final, —al menos, por un breve lapso de tiempo—, al que quizá puede definirse como el mayor problema político de España, pero que, no obstante, es objeto, en la actualidad, de un fuerte cuestionamiento.

El resultado, hoy, es una constante conflictividad territorial que ha dañado de forma constante nuestras instituciones, ampliando la brecha de incompreensión mutua no sólo entre los diversos partidos políticos sino, aún más grave, entre los ciudadanos y sus territorios, propiciando una tensión en la convivencia social que corre el riesgo de convertirse en irreversible.

La Constitución Española de 1978, heredera de las fallidas experiencias precedentes, en especial, la de la Constitución de 1931, pretendió alumbrar un nuevo modelo, híbrido, a medio camino entre el Estado federal y el regional, concebido desde el consenso para integrar la pluralidad de un Estado tan históricamente complejo.

Urge por ello, más de cuarenta años después, una actualización del Estado autonómico, urgente por imprescindible, que forje consensos para devolver la confianza en un sistema profundamente viable.

II

Josep María Castellà, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, analiza la evolución del Estado autonómico, su urdimbre y su *metafísica conceptual* desde una óptica serena, analítica, en la que brilla

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

un estudio riguroso de la genealogía de un modelo territorial tan único como enormemente complejo.

Y no es fácil. No lo es porque la acidez de la controversia ha impulsado una crítica acerada e irracional de nuestro Estado de las Autonomías alejada de cualquier prisma de objetividad, poniendo en cuestión el modelo en su conjunto, descuidando su trayectoria y virtualidad.

El autor, en una obra compacta y sintética, pero enormemente clarificadora, expone la evolución de nuestro Estado autonómico sin descuidar la crítica oportuna a un modelo que, jurídicamente, no ha sido articulado con la debida perfección para evitar las disfuncionalidades propias de un sistema que, constitucionalmente, no fue adecuadamente cerrado, muy probablemente porque los propios Constituyentes no alcanzaron a vislumbrar en 1978 la dinámica de su evolución y la potencialidad de su problemática interna.

A lo largo de dos capítulos, —*El Estado autonómico como forma de descentralización política de la España constitucional y Ante una posible reforma del Estado autonómico*—, precedidos por una clarificadora introducción y con un epílogo a propósito de Cataluña y la *cuestión catalana*, el autor analiza su problemática evolutiva, las críticas al modelo y las propuestas de reforma.

En la introducción, el profesor Castellà reconoce que el modelo territorial del que nos dotamos en 1978 da síntomas inequívocos de cuestionamiento profundo, desde planteamientos y perspectivas muy diversas, que han cristalizado en la crisis catalana iniciada con la *Diada* de 2012, en la que confluyeron, en muy menor medida, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut en julio de 2010, y en mayor medida, la aguda crisis económica y la imperiosa necesidad de ajustes financieros profundos, que fueron oportunamente ocultados bajo eslóganes identitarios y críticas al modelo autonómico por insolidario.

Pese a ello, no obstante, la respuesta política fue tardía y parcial, pero sobre todo errada en cuanto a sus postulados, toda vez que, como apunta certeramente el autor, “*cuando ha habido un corrimiento de la realidad social y política, difícilmente son aplicables las mismas soluciones políticas y constitucionales propuestas antes de dicha alteración*”.

El consenso, indudablemente, ha de ser amplio. De hecho, resulta fundamental que así sea para dotarlo de solidez y, consecuentemente, de estabilidad temporal, evitando así cuestionamientos políticos y sociales constantes. Un consenso que, hoy por hoy, no se produce en el seno de los partidos políticos, que han soslayado el debate obviando algo nuclear al propio sistema, como señala Castellà, ya que “*El Estado autonómico no ha significado una solución cerrada y acabada a la vieja cuestión territorial del constitucionalismo español; difícilmente podía serlo dados los posicionamientos dispares de los constituyentes y de la misma sociedad*”.

En el primer capítulo, —*El Estado autonómico como forma de descentralización de la España constitucional*—, el autor comienza recordando los orígenes de nuestro Estado autonómico en la Transición y la prácticamente unánime convicción de avanzar, desde el modelo centralizado propio del

régimen autoritario anterior, hacia un modelo descentralizado que sirviera para integrar, desde el autogobierno, la pluralidad territorial inherente a la sociedad española.

Pese a las diversas perspectivas propuestas desde la izquierda, —de histórica tradición federalista—, y el centro-derecha, —más proclives al regionalismo—, el consenso constitucional forjó un punto intermedio entre ambas perspectivas, que cristalizarían en los artículos 1.2 y 2 CE, con cuatro objetivos políticos claros, como explica el autor: *“el reconocimiento y protección constitucional de identidades históricas, culturales y lingüísticas diferenciadas y su integración en la comunidad política; el autogobierno de las comunidades subnacionales, que les permite identificar prioridades y realizar formas de gestión de acuerdo con las orientaciones políticas o necesidades decididas por la propia comunidad; el gobierno y la administración cercanos a las poblaciones respectivas y por ello potencialmente más eficaz para resolver sus problemas con un conocimiento directo; y la división horizontal de poderes en el Estado, que favorece el control entre ellos, e impide la acumulación de poder en unas mismas autoridades”*.

Estos objetivos, realistas a fuer de sensatos, se enfrentaron, no obstante, a la dificultad de concretar, en el propio texto constitucional, el modelo de Estado, que se remitió a pactos posteriores con cada territorio expresados normativamente en cada estatuto de autonomía, lo que se tradujo en una asimetría entre los regímenes de autogobierno de las Comunidades Autónomas y en diversas vías de acceso a la autonomía en los inicios del régimen autonómico.

En cualquier caso, el desarrollo del Estado autonómico ha sido constante, gracias a los pactos políticos de 1981 y 1992, que sirvieron para perfilar el marco común del sistema, primero a través del impulso de los estatutos de autonomía entre 1981 y 1983 y, después, sus reformas estatutarias conforme evolucionaba el modelo.

Este avance, no obstante, no fue ni lineal ni pacífico. Antes al contrario, estuvo plagado de una intensa conflictividad fruto de la nada diáfana arquitectura competencial y de la propia dinámica política gobierno/oposición, gobierno/nacionalistas y centro/periferia, lo que ha situado al propio Tribunal Constitucional como un actor central del sistema autonómico, dificultando su rol institucional.

El resultado, una intensa tensión que ha debilitado de forma notable las costuras del sistema, quizá de forma un tanto paradójica, ya que, como expresa el profesor Castellà, *“El carácter dinámico del Estado autonómico lleva aparejada una cierta flexibilidad a la hora de atribuir competencias, más allá de los Estatutos”*. Ello, sin olvidar su propia dinámica evolutiva, que ha dado como resultado que *“justo cuando se produce la equiparación entre todas las Comunidades, en la década del dos mil, el Estado autonómico es cuestionado desde los nacionalismos periféricos, a la vez que los intentos de reforma fracasan en mayor o menor medida o se posponen debido a la crisis económica que empezó en 2008”*.

Es precisamente este cuestionamiento del modelo un aspecto al que el autor dedica un análisis más intenso, planteando la crítica formulada

y su fundamentación, tanto desde la perspectiva del número de Comunidades Autónomas, —cuyo número se sitúa en la horquilla media-alta de otros Estados compuestos, aunque su reducción, en estos momentos, se torna políticamente complicada—; el sistema institucional propio, —asumiendo, desde el principio de subsidiariedad, la importancia de favorecer la gestión más cercana al ciudadano—; la administrativización de la autonomía, —cuyo peso político para el autogobierno disminuye en función del ejercicio de las competencias básicas y transversales por parte del Estado—; la falta de instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, —debido, fundamentalmente, a su falta de formalización en el propio texto constitucional, favoreciendo una suerte de cultura vertical desde el gobierno del Estado—; la homogeneidad entre Comunidades Autónomas, —la única verdadera asimetría existente es el reconocimiento de los derechos históricos del País Vasco y Navarra—; y el no reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, —que lleva, indudablemente, a la pregunta ¿quién decide qué territorios son nación?—.

En el capítulo segundo, —*Ante una posible reforma del Estado autonómico*—, el profesor Castellà analiza tanto las reformas que se han efectuado en el modelo como sus tentativas, pero también aquellas reformas que sería fundamental hacer para preservarlo y actualizarlo.

Respecto de las efectuadas, insertadas dentro de la *lógica de la conservación* del modelo autonómico, pretendían paliar las deficiencias detectadas en su propia dinámica evolutiva y, en palabras del autor, “*contribuir a cumplir mejor con sus objetivos fundacionales, tanto el de lograr una descentralización política más útil y eficaz como una mejor integración de los territorios, particularmente las nacionalidades*”.

Estas reformas, que son la muestra más palpable del carácter dinámico y evolutivo del Estado autonómico, no han sido, no obstante, fruto de un proceso netamente racional, habiendo coincidido, de forma decisiva, y no siempre limpia, “*con Legislaturas en las que predominan los acuerdos políticos del partido gobernante con los nacionalistas que le prestan su apoyo en el Congreso (1993-2000) y otra vez desde 2004*”.

En cualquier caso, en lo referido a las reformas legislativas, su avance se ha producido siempre, bien sea en el ámbito de las relaciones de colaboración y cooperación Estado-Comunidades Autónomas; —con notable déficit en las relaciones de cooperación horizontal entre Comunidades—; bien fuese en lo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos; —con gran desarrollo dentro de las limitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional—; o incluso, en materia de financiación autonómica; —que sigue siendo la gran reforma pendiente, máxime si se tiene en cuenta el equilibrio presupuestario constitucionalmente establecido por la reforma del artículo 135 CE—; o la reforma del propio Tribunal Constitucional, —con la introducción de la negociación bilateral del artículo 33.2 LOTC Estado-Comunidades

Autónomas para reducir la conflictividad o la reintroducción, en 2015, del recurso previo de inconstitucionalidad para los proyectos de Estatutos de Autonomía —.

Las reformas estatutarias, por su parte, se han producido en diversas oleadas, que concluyeron en una primera fase en 1983, en 1994 en la segunda y en 1999 la tercera. A partir de 2003 se inician los trabajos de reforma del Estatut catalán, que finalizarán en 2006 con su referéndum. En el bienio 2006-2007 y en 2011 otras Comunidades seguirían reformando sus estatutos, aunque tras la *experiencia catalana* las reformas acometidas serán de índole parcial.

Un último apunte, muy significativo, dedicado a las propuestas de reforma constitucional, analiza el autor en este capítulo, que en su inmensa mayoría se han centrado en la cuestión territorial, apostando algunas por el Estado federal o el expreso reconocimiento de la plurinacionalidad.

En ese sentido, la inmensa mayoría de la doctrina es consciente, al margen de su exacta formulación, de la necesidad de una reforma constitucional centrada en la organización territorial que, en palabras de Castellà, debiera asumir “*el tránsito de la lógica imperante en la Constitución: esto es, de la autonomía como derecho (art. 2) y como procedimiento (Título VIII en buena medida), a la autonomía como principio estructural de la forma de Estado, que resultaría adecuado implantar para que la Constitución no perdiera fuerza normativa*”, asumiendo, como correlato imprescindible, la reformulación de la composición y funciones del Senado. Todo ello, desde el posibilismo, esto es, la asunción de que la reforma se efectúe logrando “*acuerdos de mínimos, con límites claros*”, lo que facilitaría un alto grado de consenso político y, consecuentemente, su aprobación.

La reforma constitucional territorial, en todo caso, se antoja difícil por la *política irreconciliable de bloques* en este aspecto, con la terrible paradoja de que esta reforma, pese a su trascendencia, podría efectuarse por la vía del artículo 167 CE.

Finaliza su libro el autor con un epílogo a la llamada *cuestión catalana* que, desatada en la *Diada* de 2012 a causa del afloramiento de los casos de corrupción y la necesidad de ajustes presupuestarios derivados de la grave crisis económica, propició una favorable *cortina de humo* que soslayó los graves problemas políticos y de gestión de la Generalitat y el partido en el poder, CiU.

Para Castellà, la democracia sentimental que se ha impuesto en Cataluña le permite inferir que “*si la causa principal de la crisis secesionista no es jurídico-constitucional, difícilmente la salida constitucional propuesta —volver al Estatuto de 2006 (o al proyecto de 2005) y reformar la Constitución en coherencia con ello— puede ser la solución*”, desarmando con ello las diversas vías jurídicas que proponen retrotraerse al contexto previo al *Estatut*.

La respuesta a la *crisis catalana*, en definitiva, no puede ir de la mano de una reforma de la organización territorial, porque parten de premisas distintas, ya que la reforma territorial “*busca sobre todo racionalizar el sistema autonómico, hacerlo más eficaz y útil a los ciudadanos*”, mientras que la otra pretende “*integrar mejor en el sistema constitucional a una nacionalidad*”.

III

La configuración territorial del poder político ha sido, muy probablemente, la cuestión de mayor polémica histórica en España, y lo sigue siendo, desde ópticas muy diversas y con horizontes de futuro completamente antagónicos. Pero hay algo certero que vehicula todo el libro del profesor Castellà: el engrudo constitucional, jurídica y políticamente, ha funcionado, ya que ha permitido a las Comunidades Autónomas, en palabras del autor, “consolidar su posición institucional y ejercer sus amplias competencias”.

Por ello, frente a *cantos de sirena* que enarbolan, —interesadamente—, el fracaso del modelo de Estado autonómico como arquitectura jurídica de descentralización del poder político para impulsar un modelo federal o pseudofederal, el profesor Castellà demuestra el éxito de un sistema que ha propiciado las mayores cotas de autogobierno en las estructuras regionales de toda la Unión Europea.

Cierto es que, fruto de la conjunción de una creación política novedosa, unido a la difícil andadura de nuestro sistema constitucional en los inicios de la Transición, la depuración del modelo, para hacerlo más sólido y creíble, ha evolucionado no siempre de una forma netamente racional, lo que ha producido disfuncionalidades y errores.

Sin embargo, dichos errores no deben suponer una crítica total al sistema para convertirlo en un modelo fracasado y hacer *tabula rasa* en pro de otros modelos aparentemente más sugerentes para determinados colectivos, ideologías o territorios.

El Estado autonómico, en suma, es un modelo de éxito. Y lo es porque ha permitido hacer del autogobierno la seña de identidad política de nuestra forma de organización territorial del poder siendo, en palabras del profesor Castellà “*la forma de Estado que ofrece una respuesta específica y posibilista a las cuestiones concretas de la organización territorial en España*”.