

TUDELA ARANDA, J. *El fracasado éxito del Estado autonómico: una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

La construcción del Estado autonómico ha sido, y continúa siendo, un punto cardinal y en constante evolución de los previstos en la Constitución Española de 1978. Esta situación tiene en la apertura de las previsiones constitucionales a una de sus principales causas. En efecto, el hecho de que su edificación no quedase perfeccionada en la propia Constitución contribuyó a que se sumasen otros agentes, de especial relevancia, como la doctrina, la jurisprudencia (en especial la constitucional), los órganos estatales y, por supuesto, los de las Comunidades Autónomas. Es por ello que en la articulación del Estado autonómico han participado prácticamente la totalidad de los sujetos afectados lo que, a todas luces, es una consecuencia positiva de nuestro modelo. La dificultad durante el proceso constituyente para perfijar el modelo autonómico derivó en un debate más pausado que favoreció una construcción asentada en el principio dispositivo lo que favoreció, en un primer momento, la asunción de competencias dependiendo de la voluntad de autonomía de cada territorio. Esta asimetría inicial derivó en una simetría sobrenvenida del modelo que predominó durante los años centrales del desarrollo del Estado autonómico y que, incluso, fue calificada por la doctrina como el «cierre del modelo autonómico». En cambio, con el paso del tiempo, lo que parecía una construcción exitosa y con ciertas dosis de originali-

dad de nuestro Estado autonómico derivó en una enmienda a la totalidad al sistema por parte de diversos actores. Ante ello una cuestión se presenta como necesaria para tratar de solucionar los problemas existentes en la configuración de la organización de nuestro Estado: ¿Qué ha ocurrido?

El fracasado éxito del Estado autonómico se nos muestra como una excelente forma de conocer los entresijos de la construcción del modelo autonómico durante las cerca de cuatro décadas desde el inicio de los debates constituyentes. En sus páginas el autor hace uso de un criterio cronológico para dilucidar los déficits y, al mismo tiempo, las virtudes de su construcción. Para llegar a dar respuesta a la principal hipótesis que se plantea el autor —¿qué ha sucedido en los últimos diez años para que se pueda dar un cambio tan radical?—, divide su investigación en dos grandes bloques: en el primero se analiza la evolución del Estado autonómico desde sus inicios hasta la aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña mientras que en el segundo hace lo propio desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, hasta la actualidad.

La prueba irrefutable de que lo verdaderamente enriquecedor de este trabajo es el enfoque diferente del autor al abordar el objeto de estudio lo iremos desgranando a lo largo de la

presente recensión. Así lo indica Juan José Solazabal en el prólogo al afirmar que «El enfoque realista, sobre el terreno, de José Tudela, le lleva a insistir en una característica del modelo autonómico que muchas veces se deja descuidada [...]» incidido en la relevancia de aquellos aspectos que quedan extramuros de la Constitución Española, e incluso de los Estatutos de Autonomía, pero que han afectado, de forma directa, en el desarrollo de la organización territorial de nuestro Estado. Esta visión, alejada de un teoricismos galopante, es el resultado de la combinación de una visión práctica con otra teórica en la propia formación del autor.

La investigación emprendida por José Tudela trata de conocer el pasado para entender el presente y dilucidar las posibilidades de evolución para el futuro, aprender de los errores modificando lo que no ha funcionado, retocando lo que sí lo hace pero a medias y, por último, muestra la necesidad de poner en valor los aspectos que se han mostrado satisfactorios. Quizás esta sea la clave del presente trabajo con un alto contenido descriptivo que combina con la distribución, en toda la obra, de tesis originales que constituyen lo verdaderamente enriquecedor de este trabajo y que se sistematizan en la parte final. Como ha sido apuntado, la monografía se divide en dos partes. En la primera se describe la construcción y asentamiento del Estado de las autonomías, proceso que se inicia en los debates constituyentes y finaliza tras la primera ola de reformas de los Estatutos de Autonomía. Como es sabido, el paso de un Estado unitario a otro

descentralizado no resultó una tarea sencilla sino que las dificultades en su construcción devinieron en la apertura de un modelo en el que el Constituyente no siguió, en ocasiones, las previsiones fijadas por el Constituyente en 1978. Así, se conformó un modelo con grandes dosis de apertura, lo que facilitó el acuerdo entre los diferentes actores participes en el Proceso Constituyente. Una de las bases sobre las que se asentó la construcción del Estado autonómico fue la asimetría. En este sentido, la posibilidad de acceder a la autonomía por dos vías, una para las nacionalidades, con más competencias, y otra para las regiones, con atribuciones más limitadas (arts. 151 y 143 CE, respectivamente). Este procedimiento garantizaba, a priori, la asimetría del modelo autonómico y colmaba las ansias de autonomía de País Vasco, Cataluña y, en menor medida, Galicia. El autor analiza la evolución de la inicial asimetría a la perfecta simetría sobrevenida, lo que fue incluso denominado como el cierre del modelo autonómico (con los Pactos de la Moncloa de 1992). Esta simetría es percibida por el autor como un mal aliado en la construcción del Estado autonómico y, por ende, en uno de sus déficits. Dicha situación se corrigió, en parte, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, al volver a recoger las diferentes sensibilidades dependiendo de la voluntad de cada territorio.

En la presente monografía, Tudela va transmitiendo diversos argumentos que fundamentan su posición principal: el fracaso éxito del Estado autonómico. No resulta azarosa la

presencia de ambas palabras en el título, éxito y fracaso, sino que nos muestran su tesis en la presente obra. Dentro de la primera parte, el autor se enfoca en una serie de puntos:

Por un lado, entiende que la dicotomía simetría/asimetría no es causa directa del cuestionamiento del modelo autonómico pero, en cambio, la tiene muy en cuenta en el desarrollo de su investigación. De hecho, el descontento de algunos territorios respecto de los tintes homologacioncitas implicó, en cierta medida, un incremento de las aspiraciones competenciales de estos.

Por otro lado, los verdaderos déficits van más allá y alcanzan a muy diversos sectores. En un análisis de la primera época de la construcción autonómica el autor hace referencia no solo a aspectos a mejorar sino, además, a otras circunstancias que han favorecido la construcción del modelo autonómico. En esta época (aunque son aspectos que pueden extrapolarse a la actualidad), los déficits se circunscribían a la conflictividad en la distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, a carencias en la financiación, a la falta de relaciones intergubernamentales (cooperación), a las débiles estructuras de estado o a la ausencia de responsabilidad, entre otras. En cuanto a los aspectos favorables, el autor señala la creación de entidades políticas propias, no solo partidos nacionalistas sino partidos regionalistas e incluso secciones regionalistas de partidos políticos nacionales que han colaborado en la regeneración de cada Comunidad Autónoma y, por lo tanto, de España en su conjunto (para Tudela la cara no tan positiva de

esta circunstancia es la influencia de estos actores políticos, ciertamente no previstos por el constituyente, en la emulación estatutaria). Además, existe otra función paralela a la construcción del Estado autonómico que el autor considera de vital importancia en esa primera concepción optimista: el desarrollo del Estado social cuyas competencias estaban atribuidas, casi en exclusiva, a los entes autonómicos. Por último, hace referencia a la importancia de los partidos de corte nacionalista para la consecución de las mayorías parlamentarias necesarias que garantizaron la gobernabilidad, lo que favoreció que la voz de Cataluña y el País Vasco se tuviera muy en cuenta y solucionó, aunque fuese de forma temporal y solo en estas dos Comunidades Autónomas, los déficits en las relaciones intergubernamentales entre las propias Comunidades Autónomas y el Estado central.

Además, Tudela localiza aspectos a mejorar tanto del lado del Estado central como de las Comunidades Autónomas. Del lado de las autonomías, considera que las Comunidades Autónomas no gozan de una calidad deseable de autonomía (quizás haya más cantidad que calidad). Desde el punto de vista del Estado central hace referencia a la falta de mecanismos suficientes para ejercer su poder competencial. Por ello, el problema es el mismo: déficits en la calidad de los mecanismos que articulan el funcionamiento de un Estado federal. Esta idea queda perfectamente reflejada por la siguiente afirmación del autor: «Lo importante no era tanto cómo se descentralizaba sino cuanto se descentraliza-

ba». En este sentido, considera que la transmisión de cuotas de poder a los entes autonómicos hubieran requerido la construcción de estructuras de estado fortalecedoras del poder transferido.

Por último, señala otros déficits que se encuentran debajo de la alfombra del aparente éxito en la construcción autonómica. Entre ellos, destaca la complejidad y confusión en la cooperación horizontal y vertical, la mala comprensión del papel de la Ley autonómica en el conjunto del ordenamiento jurídico, la deriva presidencialista en muchas Comunidades Autónomas quebrando los equilibrios de control del poder, la inexistencia de formas eficientes de rendición de cuentas, la falta de transparencia en la asignación de responsabilidades, la ausencia de una cultura federal (desde el Estado central, derivado de la incomprensión y el poco respeto ante la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas y, también, desde las autonomías al favorecer la cultura del ensimismamiento derivado de la falta de difusión de sus logros como parte de un todo en el que queda incluido el Estado central, lo que mitigaría la percepción de confrontación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas).

A tenor de lo expuesto, la tesis de Tudela, tras la primera parte de la obra, radica en la negación de los problemas estructurales existentes en la construcción autonómica lo que, en su opinión, ha venido lastrando su construcción hasta nuestros días. En este sentido, la clave del buen estudio realizado radica en la capacidad de prestar atención a todos los detalles, por insignificantes que puedan parecer a primera vista, con

el fin de aportar un diagnóstico general sobre el cual poder aportar recetas eficaces en la mejora de la construcción autonómica. Tras un primer análisis de la evolución del Estado de las autonomías hasta la entrada en vigor de los primeros Estatutos de segunda generación, el autor se centra en estos últimos.

Dentro de esta ola de reformas, aunque la mayoría de ellas no fueran técnicamente reformas sino aprobación de un nuevo Estatuto, el autor destaca la, comentada anteriormente, vuelta a la heterogeneidad y el intento de reconstrucción del modelo autonómico fijado hasta el momento por los propios Estatutos sin la necesidad de un pacto estatal previo, al contrario de lo que había sucedido hasta la fecha (aunque es cierto que, como es sabido, la entrada en vigor de los Estatutos requiere de una aprobación dual, tanto del lado de la Comunidad Autónoma como del Estado central así como el voto afirmativo vía referéndum de los sujetos activos de la autonomía concreta). Sin duda, el pasaje más importante, en este avance lo constituyó la STC 31/2010 en la que, a pesar de mantener en vigor la mayor parte del Estatuto Catalán dictando una sentencia con un marcado carácter interpretativo que limitó, en gran medida, la aspiración de reforma del modelo desde el propio Estatuto.

Entre los rasgos principales del Estatuto Catalán, destacaba un nuevo modelo de relaciones con el Estado que se concretó en la atribución de más competencias, elementos de identidad nacional, participación junto al Estado en las asignaciones de financiación proveniente tanto del propio Estado como

de instancias europeas, el establecimiento de estructuras de estado y la utilización del blindaje competencial, técnica para tratar de dar solución a uno de los principales déficits en la construcción autonómica, la falta de claridad entre las competencias, tanto estatales como autonómicas, que ha permitido, sobre todo en época de crisis económica, la recentralización estatal. La decisión del constitucional, a pesar de utilizar la técnica interpretativa para evitar declarar contrario a la Constitución algunos de los preceptos estatutarios, desactivó, en opinión de ciertos sectores, el objetivo del Estatuto catalán lo que favoreció que los rasgos principales quedaran muy limitados.

Por último, el autor se centra en dos puntos. El primero de ellos, de gran actualidad, es la crisis en el Estado de las autonomías, especialmente desde la perspectiva del proceso secesionista catalán. Mientras que en el segundo hace referencia a las propuestas de reforma constitucional con los que hacer frente al actual reto de progresar en la construcción del amenazado Estado autonómico.

Tudela hace referencia a la exposición pública de los déficits existentes a raíz del comienzo de la crisis económica. En realidad, más que la crisis fueron las consecuencias políticas y jurídicas que la derivaron. De hecho, la recesión económica favoreció la visión de la necesaria reducción de la carga pública lo que ha venido perjudicando, especialmente, las estructuras institucionales de las Comunidades Autónomas. Un ejemplo de ello lo constituye los efectos de la reforma del artículo 135 CE, entre los que se encuentran la li-

mitación presupuestaria de las Comunidades Autónomas y el control por parte del Estado central de su cumplimiento. Por ello, el fortalecimiento del Estado central derivado de la crisis económica. Esta circunstancia se muestra como un reflejo de los déficits en la construcción del Estado autonómico al verse este imposibilitado para fijar una autonomía de calidad en la que, todas las partes, cuenten con un catálogo de atribuciones que puedan llevar a cabo sin limitaciones. Es por ello que el autor hace hincapié en la fragilidad del modelo y, por ello, en la necesidad de hacerle frente. Esta circunstancia hace necesaria una reforma que favorezca la eficiencia autonómica a través de la clarificación de la distribución competencial, el establecimiento de un sistema de financiación a través del cual se garantice la estabilidad y seguridad en su desempeño y la mejora de la visibilidad y transparencia en la actuación de cada administración, entre otras.

En segundo lugar, el autor hace referencia a la denominada crisis de integración nacional. Se analiza la cuestión de forma descriptiva, incluyendo, en esencia, la evolución del secesionismo catalán contemporáneo. En este punto, básicamente, se desarrolla la situación catalana desde una perspectiva política y social. Dentro de la primera, Tudela hace referencia a la deriva independentista del antiguo CDC, a las contradicciones en el discurso secesionista, a la debilidad dialéctica e ideológica del Estado central y su necesidad de deslegitimar la aventura secesionista desde la ideología y la legalidad. Respecto a la evolución social, se centra en el auge del

apoyo independentista desde la STC 31/2010, demostrado por el incremento de las manifestaciones populares y evidenciado a través de estudios demoscópicos (a pesar de que, ciertamente, en la actualidad no cuentan con el apoyo de años atrás).

Por último, antes de entrar en las propuestas de reforma constitucional, resume los argumentos en pro de la independencia de Cataluña en uno histórico, otro económico y un tercero jurídico-político. El argumento histórico, para Tudela, cuenta con altas dosis de mutación, hecho que perjudica, en gran medida, la posibilidad de que los ciudadanos puedan conformar una opinión libre. En ningún momento pone en duda la legitimidad de la opción independentista pero hace especial énfasis en la veracidad de los argumentos a utilizar. Además, destaca la falta de justificación del argumento económico para legitimar la independencia, lo que no contradice la necesidad de un debate sobre la financiación autonómica en el que la posición catalana debería ser fundamental. En cuanto al argumento jurídico político, el autor descarga de responsabilidad a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y cuestiona la constitucionalidad de un Estatuto que, en su opinión, fija estructuras de estado que son inconstitucionales y, por ello, la única vía posible sería la de la reforma constitucional para su implementación. Además, tras realizar un análisis comparado con la situación en Québec y Escocia, llega a la conclusión de que la actual crisis de integración es, sobre todo, una cuestión ideológica que, con posterioridad,

se trata de justificar lógicamente a través de los argumentos histórico, económico y jurídico-político.

Tras la realización de un análisis en el que autor desarrolla en profundidad la evolución de la construcción del Estado autonómico y en el que localiza los puntos débiles. La parte final del estudio se centra en proponer las posibles reformas constitucionales con las que enderezar la situación expuesta. En primer lugar, se enmarca la crisis del Estado autonómico dentro de otra global del modelo y vinculada a la desafección ciudadana. En segundo lugar, el autor hace hincapié en la idea de que, en ocasiones, en el diseño y estudio de la organización territorial no se han tenido en cuenta determinados aspectos sociales, económicos, culturales e, incluso, políticos que son de suma importancia para lograr el éxito en la construcción autonómica. En este sentido, tradicionalmente, la dimensión sociológica del modelo ha venido siendo apartada por la puramente jurídica. Para lograr una racionalización del modelo Tudela considera que la única vía es la reforma constitucional. Esta reforma, según el autor, contaría con un reto principal: lograr la consecución de un modelo basado en el tándem unidad-autonomía y otorgando un espacio a la diferenciación. Para tal fin, plantea una reforma en clave federal con espacio a la asimetría. Esto es, profundizar en los rasgos federales de nuestro modelo, fijando medidas concretas en el ámbito competencial, como el establecimiento de la lista única estatal de competencias o el favorecimiento del diálogo a nivel ins-

titucional entre Estado central — Comunidades Autónomas y Comunidades Autónomas entre sí. Esta reforma podría hacerse, según plantea, tanto reformando el senado como sustituyéndolo por un Consejo. Por último, aunque sin ánimo de exhaustividad, se plantea la posición y significado actual del Estatuto de Autonomía. En esencia, considera que una reforma constitucional no implica, necesariamente, la profundización en las competencias sino, por el contrario, la implementación de los instrumentos que la garantizan. Todo ello presidido por los ingredientes necesarios en todo Estado federal: pacto, diálogo y negociación.

Por otro lado, Tudela entiende que en una reforma constitucional sería necesario prestar atención al simbolismo y a la diversidad (al estilo de la previsión del art. 2 CE al diferenciar entre nacionalidades y regiones). En este sentido, para el autor se hace necesario una construcción con dosis de asimetría para encajar las singularidades vascas y catalanas. En esta búsqueda, como ha sido apuntado, se plantea es-

tablecer un marco identitario renovado, sobre todo, para estas dos regiones. Para lograr tal fin propone, bien la explicitación constitucional de la singularidad catalana al estilo de la actual Disposición Adicional Primera de la Constitución Española o el otorgamiento de competencias específicas en materia judicial, relaciones intergubernamentales, lingüísticas o de financiación. Pero, claro, a su entender para lograr que dicha reforma transcurra por el camino adecuado resulta imprescindible la realización de una importante labor pedagógica que contribuya a la comprensión de estas modificaciones en el resto de España.

Esta última parte de la monografía, dedicada a la respuesta constitucional, es una de la más originales del libro y, en esencia, se sistematizan las recetas de Tudela para eliminar la palabra fracaso del título de esta obra.

PABLO SÁNCHEZ MOLINA

*Personal Investigador en Formación  
(Becas de «La Caixa») en el Departamento  
de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Sevilla*