

CARLOS GARRIDO LÓPEZ: *Del centralismo a la generalización de las autonomías*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2023, 457 págs.

En esta monografía el profesor Garrido hace balance de los presupuestos que condicionaron la apuesta descentralizadora en España y analiza la combinación de factores coyunturales y de decisiones institucionales y políticas que la hicieron posible. La obra, clara, prolífica y rigurosa, se divide en seis capítulos que abordan, desde un punto de vista cronológico, las diversas etapas de la gestación del Estado autonómico. Este libro pone el foco en un tema que se estudió mucho hace unos años, tanto desde el derecho constitucional como el derecho administrativo. Véanse, por todas, las obras de Santiago Muñoz Machado, Elíseo Aja o más tarde José Tudela. También se publicaron monografías sobre el origen concreto de la autonomía en determinados territorios. Así, el propio autor ya publicó en 1999 una obra sobre demanda regional y proceso autonómico en Aragón. Pero hoy el interés por esta primera etapa había declinado. La obra del profesor Garrido nos sirve para situar mejor los momentos germinales del Estado autonómico, cada vez más olvidados.

I. En el primer capítulo el autor explica cómo las demandas de autonomía política se convirtieron en idea fuerza e imperativo democrático en las postrimerías del franquismo (p. 21). Las provincias estaban sumidas en una profunda crisis como ente local por el progresivo vaciamiento que sufrieron las diputaciones provinciales en beneficio de la Administración periférica del Estado (p. 27). Esta situación no era exclusiva de España. Las exigencias de descentralización en países de nuestro entorno (Reino Unido, Italia, Bélgica), más allá de razones políticas o identitarias, tenían también naturaleza funcional. Se veía en las políticas de desarrollo regional el modo de revertir los desequilibrios territoriales provocados por el polarizado crecimiento económico. De ahí que ya dentro del régimen hubo quien empezara a ver con buenos ojos esta idea de región funcional. Así, los tecnócratas, frente a las disfuncionalidades del modelo centralista, decidieron impulsar algunas iniciativas regionalizadoras. Por ejemplo, el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local aprobado en 1971, que configuraba la región como un ente que podría surgir de la mancomunidad de diputaciones provinciales. El proyecto, sin embargo, no fue aprobado (p. 31) y al término del franquismo el centralismo político-administrativo seguía intacto. «Tras varios años de propuestas e iniciativas normativas baldías, el único resultado de la preconizada regionalización fue una inmensa frustración que abonó entre las élites regionales la posterior reivindicación de autogobierno» (p. 37).

En lugar de centrarse en los territorios que han protagonizado siempre la vieja cuestión territorial en España (e. g. País Vasco y Cataluña) y que se convirtieron en los impulsores de la rápida puesta en marcha del Estado

autonómico (como suele hacer la doctrina), el autor se detiene en explicar el desencadenante de la conciencia regional en aquellos territorios españoles carentes de lengua propia. La clave fue «la percepción del grave deterioro económico y la sensación de expolio» (p. 41). Unas regiones crecían exponencialmente, acumulando recursos, y otras alimentaban su crecimiento perdiéndolos (p. 42). Ello contribuyó a la legitimación de los regionalismos ante algunas corrientes de opinión que, en distintas circunstancias, habrían relativizado su importancia (p. 48). De hecho, diversos estudios sociológicos que se hicieron en la época señalaron que una amplia mayoría de españoles se mostraba favorable a conceder autonomía a todas las regiones (p. 50). Al final, el régimen asumió como inevitable el cambio de paradigma y el Gobierno de Arias Navarro reguló (Decreto 1929/1975) el uso de las lenguas regionales y creó (Decreto 3142/1975) una comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, seguido de la creación de otra comisión en que se tuvieran en cuenta las preocupaciones y aspiraciones comunes de toda Cataluña (p. 56). Por su parte, aunque el primer Gobierno de Adolfo Suárez quería mantener la cuestión regional en un segundo plano porque su prioridad era la transición a la democracia, no pudo resistirse a la presión de la calle y de la oposición democrática y aprobó el Real Decreto Ley 20/1976, de 30 de octubre, que iba a permitir recuperar los conciertos económicos de Guipúzcoa y Vizcaya. Además, el mismo Suárez se desplazó a Barcelona para pronunciar un discurso en el que reconoció el hecho diferencial catalán (p. 61). El profesor Garrido termina el capítulo repasando las distintas propuestas de los nuevos actores políticos que se iban conformando. Explica que la demanda de autonomía política regional fue incorporada en los programas de todas las fuerzas políticas, aunque con indeterminación, especialmente elocuente en las fuerzas del centro y la derecha. En cambio, los partidos de izquierda abogaban claramente por una España federal en la que la descentralización fuera generalizada. Lo que parecía claro es que todas las propuestas, incluso las de Alianza Popular, coincidían en el rechazo a la continuidad del modelo centralista heredado (p. 69).

II. El segundo capítulo aborda el reconocimiento de la autonomía provisional. Se parte de los resultados de las elecciones generales de junio de 1977 y cómo dichas elecciones supusieron un auténtico plebiscito en favor de la recuperación del autogobierno en el País Vasco y Cataluña (p. 73). Es en estos territorios en que se inicia el modelo que se extendería al resto del país: los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones del País Vasco y Navarra, por un lado, y de Cataluña, por otro, se constituyeron en asamblea. Habían nacido las primeras asambleas de parlamentarios. Poco después, asambleas muy similares (en las que también se integraban representantes de corporaciones locales) irían surgiendo en otros territorios (p. 76). Ante la generalización de las

reivindicaciones, el Gobierno decide apostar todo al éxito de la operación Tarradellas. Explica el profesor Garrido que la moderación del político catalán fue una aliada clave en el proceso. Se reestableció la Generalitat mediante el Decreto Ley 41/1977 y se crearon dos comisiones mixtas de transferencias que se encargarían del estudio y traspaso de funciones del Estado. Garrido subraya la combinación de legalidad y legitimidad para justificar que el Gobierno fuera capaz de contener el malestar militar y al mismo tiempo satisfacer, aunque fuera momentáneamente, las aspiraciones populares. De todas maneras, se deja claro que, más allá del simbolismo, la Generalitat provisional apenas tenía competencias (p. 81). El capítulo detalla un proceso similar en el resto de regiones, aunque las negociaciones tuvieron sus propias complejidades. En el caso del País Vasco, por ejemplo, la reivindicación del carácter *euskaldun* de Navarra. De todos modos, se precisó (mediante una fórmula paccionada que se incluyó en el Decreto Ley 2/1978 y que fue luego incluida en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la CE) que la eventual incorporación de Navarra dependería del futuro órgano foral que se creara y de un referéndum popular (p. 89). Este proceso no estuvo exento de riesgo de colapso porque la concesión de preautonomías a otros territorios más allá de Cataluña, País Vasco y Galicia levantaba muchas suspicacias, no solo entre sectores conservadores. Garrido explica cómo se desbloqueó la situación: con la primera crisis de Gobierno de Suárez tras las elecciones y con la presión del Comité de Liberación de la Organización de la Unidad Africana, que reclamaba la descolonización de Canarias. Como siempre, la realidad de los hechos (o el contexto) se impuso, más allá de ideas teóricas preconcebidas. Los régimenes autonómicos de Aragón, Canarias y Valencia (el autor se refiere siempre a País Valenciano) se aprobaron entonces rápidamente (p. 97) y a ellos les siguieron, meses después, los de Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla la Mancha. Las peculiaridades de estas negociaciones son analizadas en el capítulo. Así, la posible incorporación de Ceuta y Melilla a Andalucía, rechazada por la izquierda andaluza; la negativa de Santander y Logroño a incorporarse a Castilla y León; o el rechazo de las provincias manchegas a que Madrid se incorporara a su misma región, a pesar de la voluntad de los parlamentarios elegidos en la provincia de Madrid (p. 111). El reconocimiento de la autonomía a trece territorios molestó a los nacionalistas catalanes y vascos, quienes interpretaron la generalización del modelo «como un intento de difuminar o degradar su singularidad» (p. 113). Garrido se detiene también en la discusión doctrinal que ha criticado la utilización del decreto ley para reconocer la autonomía provisional y también en el debate sobre si la generalización de las autonomías fue un proceso constituyente «implícito», una «opción paraconstitucional» o incluso «un hurto a la actividad del poder constituyente» (p. 113), pues la concesión de las autonomías discurrió paralelamente al proceso de

elaboración de la CE. Garrido pone en duda que se determinara la voluntad del constituyente. Aunque es verdad que constituyó un presupuesto firme de descentralización, no puede pasarse por alto que el Gobierno había dotado de personalidad jurídica a las preautonomías, pero sus instituciones nacían sin potestad legislativa ni competencias ni recursos propios y quedaban a expensas de las delegaciones o transferencias que fuera haciendo la Administración del Estado (p. 114). De todos modos, resulta innegable que la generalización de preautonomías hacía difícilmente realizable toda solución que no fuera la extensión de la descentralización a todo el territorio nacional (Castellà Andreu, 2018: 32).

El capítulo finaliza analizando la naturaleza, organización y funciones de los regímenes provisionales de autonomía y reconoce que la composición de los órganos colegiados preautonómicos era, como poco, confusa (p. 116), y concluye que la regulación del marco competencial de estos regímenes se caracterizó por su vaguedad porque no fueron concebidos como entes verdaderamente autónomos destinados a gestionar competencias propias, sino como niveles de mediación y negociación (p. 119).

III. El tercer capítulo explica con detalle, desde la teoría y la práctica, los diversos procedimientos de acceso a la autonomía. Pese al amplio consenso sobre la necesidad de proceder a la descentralización, la determinación constitucional del mapa autonómico fue desechada y se decidió que la misma obedeciera no al poder constituyente, sino a la voluntad de los sujetos responsables de iniciar el proceso autonómico. Un compromiso dilatorio, dadas las profundas discrepancias entre los constituyentes, como es sabido. La indefinición llevó incluso a hablar de la «desconstitucionalización» de la forma de Estado (Cruz Villalón, 1981: 53 y ss.). La CE reconocía y garantizaba un derecho de ejercicio voluntario (p. 126). Quedaba así consagrado el principio dispositivo, que se extendió a la elección de la vía concreta de acceso al autogobierno (p. 129). No era un tema menor porque de la concreta vía elegida dependería el nivel competencial asumible, al menos al principio. Garrido explica por qué la fijación a priori de un mapa territorial (como sí se hizo en Italia) habría resultado una operación arriesgada. A continuación, el capítulo analiza, desde un punto de vista técnico-constitucional las diversas vías de acceso: la reservada para los territorios que ya hubieran plebiscitado en el pasado prevista en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la CE; el procedimiento ordinario del artículo 143.2 CE; el agravado del artículo 151.1 CE, que permitía equipararse a los territorios de la disposición transitoria 2.<sup>a</sup>, y el acceso excepcional previsto en el artículo 144 CE a modo de mecanismo de cierre (p. 136). Permitía que, por motivos de interés nacional, las Cortes Generales pudieran sustituir la inexistente o insuficiente iniciativa de las provincias que se juzgara necesario (p. 145).

Seguidamente, el libro se refiere a los cambios que experimentaron los principales actores políticos en la redefinición de su línea ideológica en 1978 y al impacto que tuvieron las primeras elecciones municipales de 1979 en el rediseño de las influencias políticas en el país, ya que la izquierda logró arrebatarle a UCD el gobierno de numerosos municipios. La imprecisión acerca del modo de proceder a la descentralización del Estado seguía siendo evidente. Sin embargo, algo había quedado claro: el fuerte respaldo logrado en Cataluña y el País Vasco por las fuerzas políticas nacionalistas hizo que el esquema de distribución de preferencias electorales fuera muy diferente del sistema a nivel estatal. En ambos territorios se consolidó un mapa muy fragmentado, dominado por el nacionalismo en el País Vasco y por la izquierda y el nacionalismo en Cataluña. Garrido dedica entonces un larguísimo apartado a la negociación y aprobación de los estatutos de autonomía de estos territorios, resaltando el contenido, a su juicio, exorbitante de los proyectos estatutarios remitidos al Congreso y la improvisación en las negociaciones, cuyo resultado no acabó en fracaso gracias a la intervención directa en ambos casos del presidente Suárez (p. 166). La negociación del Estatuto gallego fue más sencilla, ya que los modelos vasco y catalán sirvieron de guía segura sobre lo que se podía o no incluir en el Estatuto (p. 176). Se estudian los casos de Andalucía, Valencia e Islas Canarias, que cumplieron en una fase inicial los difíciles requisitos previstos en el artículo 151.1 CE. Finalmente, se analizan las iniciativas autonómicas impulsadas por la vía ordinaria (Santander, Logroño y Asturias), poniéndose el acento en las reticencias por la viabilidad de las autonomías uniprovinciales (p. 187) y la oposición a las mismas del Gobierno y de algunos sectores de UCD. Castilla y León fue otro caso con ciertas particularidades porque había dentro del territorio posturas muy diversas, a las que se sumaron lo que el autor llama el «secesionismo» del Bierzo y las reivindicaciones vascas sobre el Condado de Treviño (p. 195). Navarra es el último caso analizado. El profesor Garrido explica cómo se optó por intentar actualizar el régimen foral (posibilidad prevista en la disposición adicional 1.<sup>a</sup> CE), utilizado como vía especialísima de acceso a la autonomía, puesto que ello garantizaría más autonomía y competencias (p. 196). La vía de incorporación al País Vasco quedó apartada.

IV. En el cuarto capítulo se analiza el llamado giro autonómico de la UCD y la situación de bloqueo a la que se vio abocado el proceso autonómico. En UCD había una creciente preocupación al ver que varios territorios transitaban aceleradamente hacia la autonomía plena vía artículo 151.1 CE, cuando desde el Gobierno se pensaba que, salvo las llamadas nacionalidades históricas, todos los demás debían acceder al autogobierno por la vía del artículo 143.2 CE. Multiplicar por todo el territorio nacional los referéndums previstos en la vía del 151.1 CE no era políticamente conveniente (p. 204). La

dirección socialista estaba de acuerdo con el giro racionalizador que pretendía dar UCD, siempre que se permitiera una excepción con Andalucía. El problema, como explica el profesor Garrido con detalle, fue que este giro se rechazó en los territorios al sentirse agravados y el PSOE no fue capaz de domeñar a sus ejecutivas territoriales (p. 206). Ello obligó a la UCD a asumir en exclusiva la responsabilidad de frenar abruptamente diversos procesos. Este fue el caso del Estatuto gallego, cuyo contenido fue rebajado en el Congreso solo con los votos de UCD.

En el capítulo se explica cómo se llevó a cabo la formalización o juridificación de este giro de la UCD, i. e. a través de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum. Así, la UCD, con apoyo socialista, «utilizó la LODMR para introducir obstáculos adicionales en el procedimiento agravado de acceso a la autonomía, tanto en la fase de iniciativa que correspondía a los entes locales cuanto en la fase de ratificación de la iniciativa mediante referéndum, con el objetivo en ambos casos de impedir la continuación de los procesos por la vía del artículo 151.1 CE» (p. 214). La ley, naturalmente, planteó dudas sobre su constitucionalidad, que son analizadas por el profesor Garrido, especialmente por la aplicación retroactiva de los nuevos requisitos y por las sanciones previstas en caso de no alcanzarse en el referéndum el voto afirmativo de la mayoría absoluta de electores de cada una de las provincias (artículo 8.4 de la LODMR original). UCD se veía cada vez más sola y aislada, especialmente por las crisis en Galicia y Andalucía. Se explica el «descalabro político sin paliativos» que supuso el referéndum en Andalucía, en el que UCD promovió la abstención. El doble quórum que exige el artículo 151.1 CE fue superado en siete de las ocho provincias, un resultado verdaderamente espectacular, pero insuficiente, y aunque jurídicamente se podía paralizar el proceso, el episodio andaluz supuso una enorme pérdida de prestigio y alimentó la imagen de debilidad y falta de credibilidad del Gobierno (p. 225). ¿Cómo reconducir por vía ordinaria el proceso cuando una inmensa mayoría de andaluces habían manifestado su voluntad de continuar con la vía agravada? A ello se sumaron, poco después, los reveses electorales de UCD en las elecciones autonómicas de 1980 en el País Vasco y Cataluña. «El liderazgo del presidente Suárez comenzó a ser discutido en el partido.» (p. 228). El referéndum gallego seguía sin ser convocado por miedo a otro fracaso.

El capítulo se centra a continuación en explicar la aplicación de la LODMR a los procesos autonómicos de Valencia, Canarias y Aragón. «Las organizaciones del partido en el País Valenciano, Canarias y Aragón apoyaron el acceso por la vía ordinaria. El resto de los partidos políticos con representación en los tres territorios ratificaron, por el contrario, su voluntad de acceder al autogobierno por la vía del artículo 151 CE, aunque con mayor rotundidad

a nivel regional que a nivel nacional, cuyos órganos ejecutivos federales y centrales sostendrían posiciones más contenidas.» (p. 234). El problema fue que la vía agravada no se cerró formalmente y eso impedía abrir la vía ordinaria. En el capítulo se exponen las diversas interpretaciones jurídicas sobre los pasos que debían seguirse. En cualquier caso, el resultado de la confusión es que los procesos valenciano, canario y aragonés quedaron encallados durante meses (p. 242). Este bloqueo, junto con el gallego y el fiasco andaluz, provocaron una importante crisis de gobierno y Suárez se enfrentó a una moción de censura (p. 247). Felipe González proponía la equiparación del contenido del proyecto estatutario gallego con los niveles competenciales vasco y catalán y la modificación de la LODMR a fin de respetar la voluntad mayoritaria de los andaluces, además de desbloquear las situaciones creadas en Canarias, Valencia y Aragón. Estas líneas generales «eran compartidas por el resto de grupos parlamentarios, [...] la soledad del Gobierno y el fracaso de su política autonómica eran en ese momento completos» (p. 248). El capítulo finaliza repasando el resto de procesos autonómicos (la mayoría por vía ordinaria), que también se vieron afectados y fueron ralentizados, subrayándose las particularidades de cada uno de ellos, que en los casos de Navarra (pp. 253-255) y Castilla y León (pp. 255-258) no fueron pocas, precisamente.

V. El quinto capítulo está dedicado al desbloqueo de los procesos autonómicos y la forja del «café para todos.» El Gobierno seguía dando palos de ciego y haciendo propuestas confusas a la par que inconstitucionales para desbloquear el mapa autonómico. Una vez que Suárez asumió el fracaso de su política autonómica y Felipe González entendió que su percepción como partido de Estado dependía de ser capaz de colaborar con la gobernabilidad, se llegaron a los primeros acuerdos que afectaban a Galicia y Andalucía (p. 269).

En el caso de Galicia, tras la «elegante rectificación» de Suárez, las diversas fuerzas políticas llegaron rápidamente a un pacto para modificar el texto del proyecto de Estatuto (con el fin de equipararlo a los Estatutos vasco y catalán), que ya había sido aprobado en la Comisión Constitucional del Congreso un año antes. A pesar de las dudas jurídicas que suscitaba introducir modificaciones en un texto ya aprobado, nadie se opuso (pp. 273-274). El referéndum popular para su ratificación se celebró finalmente el 21 de diciembre de 1980, con una elevadísima abstención, lo que evidenció, según el profesor Garrido, que «habría sido imposible la plena autonomía de Galicia de haberse tramitado su iniciativa por la vía del artículo 151.1 CE.» (p. 276). En paralelo se desbloquea el embrollo andaluz. Se reformó la LODMR con efecto retroactivo y se permitió que las Cortes Generales sustituyeran la iniciativa autonómica de Almería por motivos de interés general. Hubo un consenso parlamentario casi unánime. «Andalucía iba a lograr una autonomía plena por

la vía agravada, aunque ello suponía el quebrantamiento de la literalidad de los artículos 151.1 y 144.c) CE» (p. 278). El capítulo se detiene entonces en el procedimiento de elaboración del Estatuto andaluz, redactándose primero en Andalucía un anteproyecto en pocos meses gracias a la comunión de planteamientos entre el PSOE y la UCD. En el Congreso dicho proyecto sufrirá algunas modificaciones, la mayoría de las cuales serían de carácter técnico (p. 282). En cualquier caso, la decisión de Andalucía de acceder al máximo de autogobierno desde el inicio se ha visto como el hito que marca el paso de una concepción de la autonomía por razones históricas a otra como cuestión general de Estado (Pérez Royo, 2002: 26).

A continuación, se aborda la reconducción de las iniciativas autonómicas de Canarias, Valencia y Aragón por la vía ordinaria. Se explican las razones que posibilitaron que UCD y PSOE fueran acercando cada vez más sus posiciones, básicamente el temor a escisiones internas y el recelo ante el surgimiento de nuevas fuerzas regionalistas si no se solucionaba el proceso autonómico. En los tres casos, aunque con más dificultades en Valencia (p. 286), se fue estableciendo una táctica común: aceptar la vía ordinaria, pero garantizando competencias equiparables, si no idénticas, a las de los estatutos ya aprobados. Seguidamente, aunque cronológicamente sucedió en paralelo, se explica la reactivación de los procesos autonómicos en Asturias, Cantabria, Murcia, La Rioja, Extremadura y las Islas Baleares. Suárez ya había dimitido, pero «los compromisos alcanzados para desbloquear los procesos fueron mantenidos con mayor convencimiento si cabe» (p. 296). En algunos casos el proceso fue rápido y sencillo, como en Asturias o Murcia (p. 300). La lenta negociación del amejoamiento foral de Navarra ocupa un penúltimo apartado (pp. 310-312), en el que se subraya «el reconocimiento de que la ley de amejoamiento constituía un pacto entre Navarra y el Estado» (p. 311). Finalmente, el capítulo se detiene en las dos Castillas y Madrid. En el caso de Castilla y León, uno de los principales escollos fue el rechazo inicial de Segovia a incorporarse a la autonomía, que obligó incluso a la UCD a abrir expedientes disciplinarios a líderes segovianos centristas que promovieron la iniciativa autonómica uniprovincial (p. 314). Además, no se contaba con el apoyo del PSOE en este caso y hubo también un intento de separación burgalesa y la revocación de acuerdos locales liderada por la Diputación de León (p. 315). En Castilla-La Mancha la fuerte resistencia de Guadalajara a integrarse en la proyectada comunidad también generó tensiones (p. 317). Tras el rechazo de los castellano-manchegos a que Madrid se incorporara a su comunidad, se optó por recurrir al artículo 144.a) CE para autorizar su constitución como comunidad autónoma por motivos de interés nacional, proceso al que se llegó más por eliminación o agotamiento de las otras vías que por reflejo de características históricas propias o voluntades regionalistas diferenciadas (p. 320).

VI. El sexto y último capítulo ahonda en las circunstancias que posibilitaron la generalización y el cierre del Estado autonómico. En primer lugar, la intentona golpista de 1981. Hasta entonces, cuestiones estratégicas, electorales e ideológicas habían inducido al PSOE a retrasar un pacto global sobre cuya necesidad la dirección federal no dudaba, pero no se atrevía a materializar (p. 324). El PSOE y la UCD habían llegado a acuerdos concretos (explicados en el capítulo anterior), pero faltaba un pacto que se pudiera extender a todos los procesos que seguían encallados. El intento de golpe significó una llamada a la responsabilidad y el PSOE pasó a tener una clara actitud de gobierno, probablemente porque sospechaba que gobernaría pronto. El capítulo detalla esta etapa de la concertación, que se inicia con la designación de una comisión de expertos, todos ellos de derecho administrativo, presidida por el profesor García de Enterría, que elaboró una serie de recomendaciones para reconducir el proceso autonómico. Había un sentir generalizado sobre la defectuosa utilización del principio dispositivo. No se habían tenido en cuenta otros principios constitucionales que podrían haber hecho de contrapeso para evitar una excesiva heterogeneidad estatutaria. Las recomendaciones se explicitan en el capítulo y queda claro que se apostaba «por un modelo de autonomía generalizado, pero matizado» (p. 333). Se necesitarían dos tipos de medios para reconducir la situación: uno de carácter legislativo y otro de carácter político. El político se concreta en los pactos entre la UCD y el PSOE del 31 de julio de 1981. Los estatutos de autonomía en vigor se respetarían, se aceptó que Andalucía accediera por la vía del artículo 151 CE y que Navarra continuara con su vía paccionada, pero se acordó que el acceso al autogobierno del resto de las comunidades se realizaría por vía del artículo 143.2 CE. Además, excepcionalmente se pactó utilizar ya, sin esperas, la previsión contenida en el artículo 150.2 CE en dos casos singulares, Canarias (LOTRACA) y la Comunidad Valenciana (LOTRAVA), «dada la enorme frustración generada en esos territorios por la reconducción de sus iniciativas por la vía del artículo 143.2 CE» (p. 340).

El capítulo también explica con detalle el instrumento de carácter legislativo que debía reconducir y racionalizar el proceso, una ley orgánica de armonización, siguiendo las recomendaciones de los expertos. Era preciso «interpretar, ordenar y desarrollar los principios básicos de la Constitución con objeto de que su vertebración sea racional, sea lo más armónica y lo más funcional posible» (p. 351). La famosa LOAPA sería objeto de críticas y la UCD y el PSOE se esforzaron por limar algunos aspectos con los nacionalistas. La idea de un Estado central convertido en poder uniformizador y coordinador será ya desde entonces percibida como una de las grandes amenazas por los nacionalistas periféricos (Viver Pi-Sunyer, 1994: 14).

A partir de aquí, el capítulo relata cómo finalizaron los distintos proyectos estatutarios, destacando las particularidades de cada proceso, empezando por

Andalucía, Asturias y Cantabria, que fueron los únicos que pudieron aprobarse en ese año 1981. Garrido destaca la enorme abstención en el referéndum andaluz, cómo el proyecto estatutario asturiano, siendo el primero tratado por la vía ordinaria, constituyó el modelo para el resto (p. 362), y cómo la presión de la sociedad civil y los representantes locales cántabros vencieron las reticencias frente a la creación de una comunidad uniprovincial. En Aragón, por ejemplo, hubo una rebelión de los representantes centristas. Había cierta sensación de agravio comparativo: ¿si Valencia y Canarias iban a lograr sendas leyes de transferencia, por qué en Aragón no se hacía lo mismo? (p. 377). En otros casos, el motivo de retraso no era tanto el alcance del autogobierno como desavenencias internas tales como la distribución de las sedes de las instituciones autonómicas o la distribución de escaños (p. 384). Compleja fue también la negociación sobre la naturaleza y preservación del régimen foral navarro (p. 389).

El capítulo también se detiene en la descomposición de la UCD, precipitada por los pésimos resultados en las elecciones autonómicas gallegas y andaluzas. Dicha descomposición no impidió que el proceso autonómico siguiera adelante. Eso sí, la celebración de elecciones generales a finales de 1982 supuso la ralentización o paralización de varios proyectos estatutarios durante meses, como fue el caso de los estatutos de Extremadura, Baleares y Madrid. El cierre del mapa autonómico se dio con la aprobación del Estatuto de Castilla y León, una vez se superó la herida abierta por la defeción inicial de Segovia (p. 412). Solo las ciudades de Ceuta y Melilla quedaron al margen de la descentralización, a pesar de algunos intentos iniciales. Deberían esperar hasta el verano de 1994 para convertirse en ciudades autónomas, lo que, para algunos, hizo de ambas un *tertium genus* entre corporaciones locales y comunidades autónomas (p. 419). En definitiva, siete comunidades alcanzaron un nivel superior al elaborar sus estatutos por la vía del artículo 151.2 CE (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), o bien al completar sus estatutos con leyes de transferencia (Canarias y Comunidad Valencia) o al negociar el mejoramiento de su régimen foral (Navarra), y las diez restantes dispusieron de un nivel competencial inferior durante, al menos, cinco años, al haber accedido a la autonomía por vía del artículo 143 CE sin transferencia complementaria alguna, de acuerdo con el artículo 148.2 CE (p. 421). En los años noventa, mediante otro pacto entre el PSOE y el PP y posteriores reformas de los Estatutos, las competencias se equipararon. Sin embargo, esa es una historia que ya no aborda la obra.

El libro permite entender la complejidad, fragilidad, conflictividad y también la originalidad (en términos de derecho comparado) de la gestación del Estado autonómico. Queda claro también que el título VIII de la CE generó impaciencia porque creó más incertidumbre que certeza. En lugar de

concretar, remitió la fotografía final de la descentralización al resultado incierto de procesos regionales de auto-identificación, aunque, como se ve a lo largo de la obra, dicho proceso estuvo tutelado por los grandes partidos y las Cortes Generales. El libro pone en valor el impulso y la aportación a la descentralización de España de muchos territorios, que desde el primer momento se movilizaron por la conquista de la autonomía política, más allá del País Vasco y Cataluña. También se deja notar el poso de cierto desencanto entre muchos por la asimetría (al menos inicial) y el gradualismo con que se llevó a cabo el proceso. Pero ello no debe ser obstáculo para reconocer la asombrosa transformación que experimentó España en apenas siete años. La transición supuso, como se ha escrito, la devolución del poder al pueblo y a los territorios. De la dictadura a la democracia y del centralismo a la generalización de las autonomías.

Núria González Campaná

Universitat de Barcelona

ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ: *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad: configuración del modelo federal y estructura de los poderes del Estado*, Madrid, Dykinson, 2024, 582 págs.

El libro del profesor Torres, titulado *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad: configuración del modelo federal y estructura de los poderes del Estado*, forma parte de una de sus recientes e interesantes líneas de investigación, que ya tuvo entre sus resultados la publicación de su excelente monografía *La vertebración de Quebec en el modelo federal canadiense*, publicada también por la editorial Dykinson en 2019, y que se ha beneficiado de la estancia de investigación que realizó en el Osgoode Hall, en la prestigiosa Universidad de York, en Toronto en 2017.

Quienes hemos seguido la trayectoria académica de Alejandro Torres no nos sorprendemos al encontrarnos con una obra de esta calidad. En ella, el autor aborda dos temas que domina a la perfección: el estudio del derecho comparado, centrado en un modelo político y constitucional poco analizado por la doctrina española, y la historia del derecho constitucional canadiense. Solo es posible entender la conformación actual del modelo federal canadiense y la estructura de los poderes del Estado si se comprenden los cimientos sobre los que se sustentan, algo que únicamente puede lograrse a partir del análisis de su proceso de evolución histórica.

El profesor Torres es un experto en ambas disciplinas, por lo que nos encontramos ante una investigación muy seria y de especial interés para los