

liberal no fue sino un salto cualitativo, y de hondas repercusiones en todos los órdenes, en el proceso gradual de concentración y abstracción del poder político. La existencia de los posteriores Estados-nación, y de todos los expedientes a ellos anejos, no puede entenderse sin el proceso previo de uniformización que la monarquía absoluta llevó a cabo y que sentó las bases para su propia destrucción. La Ilustración española, tan despreciada a veces por sectores inicuos, estuvo repleta de tensiones internas que afloraron en una etapa de convulsas mutaciones y radicales transformaciones. La coexistencia de ideales racionalistas con presupuestos historicistas, del pactismo con el regalismo, de los liberales con los absolutistas y de los reaccionarios contra todos da buena cuenta de la complejidad de un período histórico clave en la conformación de muchas de las categorías que hoy presiden nuestro hacer social y político. De ahí que libros como *Tiempo de política, tiempo de Constitución* sean tan necesarios y convenientes, y más si, como el presente, aúnan de forma tan armoniosa la erudición y rigurosidad académica con el más firme propósito divulgativo. La máxima de que el conocimiento es la única riqueza que no se pierde al transmitirla se cumple en esta obra a través de los distintos estudios que despliega sobre una monarquía, la hispánica, que logró pervivir entre la revolución liberal y la reacción conservadora.

Gabriel Moreno González
Universidad de Valencia

Reforma constitucional y reforma del Estado autonómico

JOSÉ MARÍA CASTELLÀ ANDREU: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, 2018, 152 págs.

JAVIER TAJADURA TEJADA: *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, 2018, 200 págs.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque los constitucionalistas podamos discrepar en muchas cuestiones relacionadas con nuestra disciplina, probablemente estemos de acuerdo en que la Fundación Manuel Giménez Abad está haciendo más por el derecho

constitucional español que gran parte de las instituciones oficiales. Son múltiples y variados los seminarios, proyectos de investigación y publicaciones que con tesón, generosidad y altura de miras viene patrocinando en los últimos años. Y un ejemplo —el último, de momento— es la colección que, en coedición con Marcial Pons, ha lanzado con motivo del 40.º aniversario de la Constitución española de 1978.

Se trata de una colección que, con el título significativo de «Debates constitucionales», pretende realizar una «modesta pero rigurosa aportación al debate político y jurídico existente alrededor de los temas de mayor actualidad», publicando libros que entre 150 y 200 páginas aborden las cuestiones más relevantes en relación con alguna cuestión de nuestra experiencia constitucional.

En apenas un año se han publicado seis volúmenes en esta colección: *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, de Rafael Bustos Gisbert; *Una Constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?*, de Itziar Gómez Fernández; *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*¹, de Carlos Vidal Prado; *Los tratados internacionales y el principio democrático*, de Francisco Javier Matia Portilla; *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, de Javier Tajadura Tejada; y *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, de Josep Maria Castellà Andreu.

Sin querer desmerecer al resto de libros de la colección, dado que en estos momentos el debate público versa sobre la conveniencia o no de reformar la Constitución, especialmente en relación con nuestro modelo de Estado, en estas páginas me centraré en los dos últimos, los de los profesores Castellà Andreu y Tajadura Tejada.

En ambos casos nos encontramos ante el fruto de un estudio sereno y riguroso, a la par que comprometido, sobre el tema abordado. Estudio en el que el análisis jurídico —sin quedar desnaturalizado— se pone al servicio de la política constitucional, entendida como el intento de garantizar la permanencia de la Constitución de 1978 como norma jurídica al servicio de la concordia entre los españoles y capaz de proporcionar a estos un orden político respetuoso con la dignidad de la persona y los derechos a ella inherentes. Hay otro rasgo común en la aproximación de los profesores Tajadura y Castellà a sus respectivos temas de estudio: el equilibrio entre la dimensión política y la dimensión jurídica en lo que se refiere al análisis de la Constitución de 1978,

¹ Una recensión de este libro puede verse en la *Revista de Estudios de Deusto*, vol. 65, núm. 2, 2017, pp. 437-439.

pues sin dejar de ser análisis desde la ciencia del derecho constitucional los autores no renuncian a acompañar la discusión científica de consideraciones de orden político.

II. EL PODER DE REFORMA A DEBATE

En tiempos de grave crisis política —momento constitucional lo ha denominado Josep Maria Castellà— es oportuno estudiar a fondo la cuestión de la reforma constitucional, pues cuando se aborda con rigor no es solo un estudio de procedimientos constitucionales sino que se convierte en una oportunidad para repasar categorías fundamentales del Estado constitucional y aplicarlas al momento histórico, y de este modo ver si una determinada constitución puede sobrevivir o es superada por la obra corrosiva del tiempo.

Para ello, el profesor Tajadura combina en este libro la teoría del Estado y de la Constitución, la exégesis del derecho constitucional vigente y el análisis de la experiencia de estos cuarenta años de democracia constitucional en España.

El capítulo I («Reforma, mutación y destrucción de la Constitución») está dedicado a fijar el marco teórico preciso para poder abordar correctamente el estudio del título X de la CE 1978. En consecuencia se enmarca el tema de la reforma constitucional en la teoría del Estado y de la Constitución. Si «la reforma es el instituto que permite garantizar la continuidad de la Constitución y, al mismo tiempo, adaptarla al cambio histórico²», no está de más preguntarse tanto por qué es oportuno mantener esa continuidad como qué sentido tiene adaptarla a nuevas circunstancias, y no simplemente proceder a elaborar una nueva Constitución. Cuestión a la que un académico debe responder no solo en concreto (a partir de sus preferencias personales para la comunidad política en que vive) sino en abstracto, señalando qué implica para ese modo de existencia política que denominamos Estado constitucional.

En primer término Tajadura pone en relación el instituto de la reforma constitucional con la rigidez de la Constitución, pues, como enseña la experiencia estadounidense, la rigidez permitió alumbrar la distinción entre ley constitucional y ley ordinaria para de ese modo afirmar la supremacía de la Constitución³. En este punto explica cómo nació la rigidez constitucional en el constitucionalismo norteamericano y fue posteriormente asumida en el ámbito europeo,

² Tajadura Tejada, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Colección Debates Constitucionales, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, 2018, p. 15.

³ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 22.

precisamente para garantizar la supremacía normativa de la Constitución (y, por ende, del «pacto o compromiso político y social que esta refleja⁴»).

Si la rigidez constitucional lleva a las constituciones a regular su reforma, estableciendo un conjunto de procedimientos diferenciados del procedimiento legislativo, cabe preguntarse qué funciones tiene la propia reforma constitucional. Siguiendo a Pedro de Vega, el profesor Tajadura señala que las funciones de la reforma consisten en «adecuar la realidad jurídica a la realidad política», «articular la continuidad jurídica del Estado» y garantizar y defender el texto constitucional⁵.

Estas funciones permiten afirmar el carácter de la Constitución como norma suprema y conducen al establecimiento de la justicia constitucional, lo cual «impide que los Parlamentos se conviertan en poderes constituyentes⁶», con la no menor consecuencia de «protección de las minorías⁷».

En opinión de Tajadura, es a la luz de estas funciones como hay que analizar la conveniencia y oportunidad de una reforma constitucional, pues si bien no parece recomendable un divorcio excesivo entre la realidad política y social y lo dispuesto en la Constitución, un recurso excesivamente frecuente a la reforma acaba debilitando la fuerza normativa del texto constitucional. De ahí que como en situaciones límite «o se viola la Constitución o se reforma», resulta que «la necesidad jurídica de la reforma es la que determina su conveniencia política⁸», en la medida en que se hayan agotado las posibilidades de acomodación de la Constitución a la realidad social y política.

Esto es importante, porque, como pone de manifiesto, existe una amplia tipología de cambios constitucionales, siendo la reforma solo uno de ellos: hay cambios constitucionales formales y cambios informales (mutaciones constitucionales), pudiendo afectar dichos cambios al núcleo esencial de una Constitución o a aspectos no esenciales de la misma. En definitiva, puede haber cambios en la Constitución y cambios de Constitución.

El poder de reforma implica un cambio en la Constitución. Si el resultado del cambio no permite identificar la Constitución nos encontramos, señala Tajadura, con una nueva Constitución o, en el peor de los casos, con la destrucción de la Constitución y su sustitución por un régimen autocrático. Al hilo de esta cuestión recuerda oportunamente que «la destrucción de la Constitución puede llevarse a cabo tanto por un acto de fuerza, realizado al

⁴ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 29.

⁵ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 31-32.

⁶ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 34.

⁷ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 35.

⁸ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 37.

margen del procedimiento de reforma, como a través de la utilización de este procedimiento⁹».

Estas consideraciones llevan al profesor Tajadura a distinguir entre reforma y mutación constitucional, de un lado, y reforma y destrucción de la Constitución, de otro. Seguidamente realiza una interesante y aguda clasificación de las mutaciones constitucionales, señalando los límites de las mismas, así como de las habidas en la Constitución de 1978, lo que le lleva a concluir que la reforma constitucional «es un tipo de cambio constitucional, pero ni es el más frecuente ni el más extendido¹⁰». Eso sí, su carácter formal la convierte en más garantista, al someter el cambio constitucional a límites formales y procedimentales y materiales o de contenido¹¹.

Por lo que respecta a la naturaleza del poder de reforma, siguiendo a Kriele y su idea de que en el Estado constitucional no hay soberano, considera el autor que se trata de un poder esencialmente distinto del poder constituyente («poder revolucionario o fáctico¹²»), hay que entenderlo como poder limitado y sometido al derecho, como poder constituido, y limitado «formal y materialmente¹³», con independencia de la existencia o no de cláusulas de intangibilidad en la Constitución.

En efecto, un análisis de los distintos tipos de límites del poder de reforma y de la naturaleza del mismo lleva a apreciar «límites materiales implícitos y universales¹⁴» de este poder: el principio político democrático con su consecuencia, la unidad del pueblo y del Estado, el principio liberal de la separación de poderes y garantía de los derechos y la supremacía jurídica de la Constitución¹⁵.

Para Tajadura, la no aceptación de límites materiales a la reforma constitucional afecta «a la racionalidad del propio ordenamiento¹⁶», pues la idea de la Constitución racional-normativa va ligada al entendimiento del poder de reforma como un poder limitado. Es más, solo el reconocimiento de límites materiales a la reforma permite evitar los fraudes constitucionales y asegurar que el instituto de la reforma «nunca podrá ser utilizado para destruir la Constitución¹⁷». Y precisamente para hacer posible el respeto a los límites

⁹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 39.

¹⁰ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 59.

¹¹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 59-60.

¹² Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 61.

¹³ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 64.

¹⁴ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 70.

¹⁵ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 70-73.

¹⁶ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 77.

¹⁷ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 77.

materiales, es necesario establecer controles sobre el poder de reforma, controles que debe realizar el órgano o institución al que se atribuye «la función de defensa jurídica de la supremacía normativa de la Constitución¹⁸».

Una vez establecido el marco teórico desde el que analizar la reforma constitucional, el profesor Tajadura dedica el capítulo II al estudio de «Los procedimientos de reforma de la Constitución española».

El análisis del título X de la Constitución comienza por el estudio de la iniciativa de reforma (arts. 166 y 169). La remisión del art. 166 CE a la regulación de la iniciativa legislativa en el art. 87 señala los sujetos legitimados para comenzar el procedimiento de reforma constitucional: Gobierno, Parlamento (cualquiera de las Cámaras), Asambleas de las comunidades autónomas (algo que el autor valora positivamente, al ser «coherente con la estructura descentralizada del Estado¹⁹»). Sin embargo, está excluida la iniciativa popular del procedimiento de reforma, algo que el profesor Tajadura considera que «no es sino un elemento antipopulista de primer orden, que protege al instituto de la reforma —y a su través a la Constitución misma— frente al populismo de cualquier signo ideológico²⁰».

Por lo que respecta al procedimiento de reforma del art. 167 CE, considera que «parece técnicamente adecuado e idóneo para cumplir las funciones básicas del instituto», siendo «un correcto equilibrio entre la necesidad de impedir que una mayoría coyuntural pueda disponer arbitrariamente de la Constitución, y la de permitir, al mismo tiempo, que la Constitución se adapte a nuevas circunstancias²¹». Esto se consigue no solo con la exigencia de mayorías cualificadas, sino también gracias al referéndum facultativo, cuya finalidad no es legitimar la reforma sino «proteger a las minorías frente a posibles abusos de la mayoría²²».

La única objeción que plantea Tajadura al procedimiento del art. 167 se refiere al control de la reforma, ante el riesgo de que el TC tuviera que pronunciarse una vez aprobada la reforma en referéndum. Ante esta eventualidad pone de manifiesto cómo, tal y como sucede ahora respecto de los estatutos de autonomía, «sería muy conveniente establecer también un recurso de inconstitucionalidad frente a las reformas constitucionales antes de ser sometidas a referéndum²³».

¹⁸ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 78.

¹⁹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 87.

²⁰ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 91.

²¹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 98-99.

²² Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 109.

²³ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 111.

Más complejo resulta el análisis del art. 168 CE, que describe como una «cláusula de intangibilidad encubierta» y califica como «complejo, contradictorio y hasta cierto punto absurdo²⁴».

En primer término, para Tajadura Tejada la lógica de establecer dos procedimientos de reforma constitucional se ve alterada por «la extravagante clasificación de materias realizada por el Constituyente²⁵». Así, no parece razonable extender la protección constitucional del art. 168 CE a todo el título preliminar, cuando en el mismo hay preceptos de muy diverso alcance constitucional (no se puede comparar la cláusula de Estado de derecho con la capitalidad de Madrid, por ejemplo). Asimismo, es criticable que deba usarse el procedimiento del art. 168 para reformar la sección 1.ª del capítulo II del título I (arts. 15-29) para proteger los derechos fundamentales, pero no para el art. 14. Crítica que es mucho más pertinente al extender la protección del procedimiento del art. 168 a todo el título II, en el que hay muchas disposiciones que por referirse a cuestiones muy concretas y de orden menor «en modo alguno puede sostenerse que formen parte del núcleo de normas constitucionales políticamente más relevantes», con la consecuencia, por ejemplo, de que el matrimonio del heredero a la Corona está más protegido que el Parlamento²⁶.

Estando en el origen del art. 168 CE el propósito de blindar la Monarquía, el profesor Tajadura critica la concreción de dicho blindaje en el enunciado de dicho precepto, que «en la medida en que no es una verdadera cláusula de intangibilidad no sirve para impedir la sustitución de la forma política monárquica por una republicana», y «en tanto que establece un procedimiento extremadamente complicado para modificar cualquier disposición del Título de la Corona dificulta gravemente las reformas tendentes a perfeccionar, mejorar y consolidar la Monarquía²⁷».

Seguidamente, el profesor Tajadura examina las singularidades del procedimiento de reforma del art. 168, poniendo de relieve sus limitaciones y defectos, tanto en la propia norma constitucional como en el desarrollo que de la misma han efectuado los reglamentos parlamentarios, concluyendo que «su única finalidad es obstaculizar —mediante trámites complejos e innecesarios— el proceso de reforma²⁸».

Especialmente interesante es el apartado que el autor dedica a los límites materiales a la reforma, que vienen exigidos por la lógica del Estado

²⁴ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 112 y 114.

²⁵ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 116.

²⁶ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 120-121.

²⁷ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 123.

²⁸ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 136.

constitucional. En efecto, aun cuando no exista en la Constitución una cláusula de intangibilidad, debe concluirse que no todas las normas constitucionales tienen el mismo valor político, pues carece de toda lógica equiparar que la capital del Estado es la villa de Madrid con el derecho a la vida, por ejemplo. Ahora bien, si no todas las normas tienen el mismo valor político, tampoco deben tener el mismo valor jurídico, debiendo quedar las normas políticamente más importantes (aquellas que definen el Estado constitucional) fuera del poder de reforma²⁹. En esta interpretación la revisión total que permite el art. 168 CE debe entenderse como «reforma que afecte a la práctica totalidad de las disposiciones constitucionales sin poner en cuestión los principios constitucionales básicos (de supremacía, democrático y liberal) y los elementos definitorios de la identidad del texto de 1978 (Monarquía parlamentaria y Estado políticamente descentralizado)³⁰».

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que el propio texto constitucional se refiere en dos ocasiones a la existencia de un fundamento del orden político y de la propia Constitución. Así, el orden político se basa en la dignidad de la persona (art. 10), y la Constitución, en la existencia previa de la nación española (art. 2), por lo que cabe entender que «son preceptos que establecen expresamente un límite material al poder de reforma³¹».

La unidad de la nación, el pueblo y el Estado debe considerarse resistente al poder de reforma constitucional. Es oportuno recordar que todo Estado es incompatible con la provisionalidad que destila una cláusula de secesión, y que la posibilidad de ruptura del Estado convierte a la Constitución (norma suprema del mismo) en norma provisional o transitoria. De ahí que, como acertadamente señala Tajadura, «si una de las funciones básicas de la reforma es la de articular la continuidad del Estado —que es tanto como preservar la continuidad del Constituyente— para lo que nunca podrá ser utilizada es para la destrucción del Estado y del Constituyente³²».

En sentido semejante, si no puede haber Estado constitucional sin reconocimiento de derechos fundamentales, y la «fuente material o suprapositiva» de estos es la dignidad humana, esta está indisponible no solo «para el legislador sino también para el poder de reforma constitucional³³».

Compartiendo la opinión de Tajadura, queda sin explicar la cuestión de cómo pueden operar estos límites materiales implícitos. El primero —la

²⁹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, pp. 136-141.

³⁰ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 141.

³¹ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 142.

³² Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 144.

³³ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 146.

unidad de la nación española— no plantea excesivos problemas, pues a la luz del razonamiento de Tajadura sería inconstitucional toda revisión de la Constitución que fragmentara la soberanía de modo que España dejara de ser «patria común de todos los españoles».

Más difícil se presenta el control respecto del segundo límite material implícito, pues aun cuando se revisara la Constitución con el propósito de constitucionalizar un texto irrespetuoso con la dignidad de la persona, no parece aventurado considerar que, en la literalidad de la disposición reformada, no habría una afirmación explícita del desprecio a la dignidad o los derechos fundamentales. Siguiendo lo señalado por Alexy a propósito de la pretensión de corrección del derecho constitucional, ni la más liberticida mayoría parlamentaria reformaría el art. 10 de la Constitución para señalar que «la arbitrariedad y el desprecio por los derechos son fundamento del orden político y la paz social³⁴».

Junto con límites materiales universales (esto es, presentes en cualquier constitución liberal democrática), el profesor Tajadura identifica límites materiales implícitos relativos, que son aquellos que, dentro del constitucionalismo liberal, confieren identidad específica al texto de 1978: la monarquía parlamentaria y el Estado autonómico.

A este respecto, ni desde el formalismo más extremo es fácil sostener que tras una reforma constitucional que convirtiera España en una república presidencialista con un Estado fuertemente centralizado pudiera seguir hablándose de la Constitución de 1978. Y es que no es lo mismo un cambio en la Constitución que un cambio de Constitución. Monarquía parlamentaria y Estado autonómico definen la «propia existencia histórica concreta» de la Constitución de 1978 por lo que son «elemento esencial» de la misma³⁵.

Señalados los límites a la reforma es preciso continuar con el análisis del control de la reforma constitucional. El control del poder de reforma es necesario para la configuración de esta como un poder limitado, esto es, para entender la reforma como «un acto jurídico de un poder constituido», control que debe corresponder al órgano que tiene atribuida «la defensa jurídica de la supremacía normativa de la Constitución³⁶».

³⁴ Alexy, R. «La institucionalización de la razón», *Persona y Derecho*, núm. 43, 2000, pp. 217 y ss. Véanse especialmente las páginas 220-222, en las que contrasta la pretensión de corrección «vinculada de modo necesario con el Derecho» con un artículo constitucional absurdo que estableciera «X es una república soberana, federal e injusta».

³⁵ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 155.

³⁶ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 158.

Para Tajadura Tejada el poder de reforma constitucional no solo debe poder ser controlado desde un punto de vista formal o de procedimiento, así como en los límites temporales, sino que a su juicio el TC debe poder efectuar también un control material sobre la reforma. A este respecto, considera que «el Tribunal Constitucional debe estar facultado para anular una reforma constitucional que no respete los límites materiales fijados por la propia Constitución³⁷», siendo conveniente que este pronunciamiento tenga lugar antes de que la reforma sea sometida a referéndum, para así evitar el problema de una discrepancia entre la voluntad popular y el criterio del Alto Tribunal.

No se le oculta al autor que afirmar la existencia de límites materiales a la reforma, resistentes incluso a la voluntad popular, no garantiza la pervivencia del Estado constitucional, pudiendo este sucumbir a acciones ilegales y revolucionarias, pero como acertadamente subraya, permite «defender, en el plano teórico, la racionalidad y coherencia de la legitimidad constitucional³⁸».

Para lograr este propósito el profesor Tajadura finaliza el capítulo con una propuesta de reforma del título X de la Constitución, propuesta que de convertirse en derecho positivo serviría para mejorar la regulación del poder de reforma como poder jurídicamente limitado en el contexto de un Estado constitucional.

Por último, el capítulo III —«Las reformas constitucionales de 1992 y 2011»— está dedicado a estudiar con cierto detenimiento las dos reformas constitucionales habidas hasta la fecha en España.

Razones de espacio impiden exponer como merece la opinión del profesor Tajadura sobre estas reformas. Baste señalar que se muestra algo crítico con ambas, aunque por motivos distintos. Siendo partidario de la creación de la ciudadanía europea con el Tratado de Maastricht, no deja de subrayar tanto los problemas derivados de la limitación de la consulta efectuada en 1992 al TC como las dudas jurídicas que plantea la reforma del art. 13 CE, que extienden el derecho de sufragio más allá de los ciudadanos de Estados miembros de la UE.

Más crítico se muestra con el modo en que se llevó a cabo la reforma del art. 135 y la constitucionalización del equilibrio presupuestario en el contexto de la respuesta que dieron las instituciones comunitarias a la grave crisis económica que arrancó en 2008.

III. A VUELTAS CON EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU POSIBLE REFORMA

En cierto modo el libro de Josep Maria Castellà conecta con el del profesor Tajadura, pues si bien tiene por objeto el Estado autonómico, desde el

³⁷ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 160.

³⁸ Tajadura Tejada, J. *Op. cit.*, p. 162.

comienzo se aprecia claramente cómo el estudio de la forma de Estado se realiza desde la perspectiva de la crisis territorial evidenciada en los últimos años. A este respecto, considera Castellà que para acertar en la solución a los problemas de integración de la comunidad política es preciso previamente acertar en el diagnóstico de las causas que han llevado a dicha crisis, pues no serán las mismas las soluciones si se considera que los problemas vienen de un diseño constitucional equivocado que si se atribuyen los defectos del sistema a una mala praxis política en la gestión del Estado autonómico³⁹.

Con estas premisas, y partiendo de una voluntad de integración del pluralismo territorial que nos caracteriza como nación plural, Castellà Andreu dedica el capítulo I a la cuestión del Estado autonómico como forma de descentralización política de la España constitucional. Para ello, y tras hacer un repaso a cómo estuvo presente la descentralización territorial en el pacto constitucional durante la Transición, distingue entre el Estado autonómico como proceso y como producto.

Por lo que se refiere al Estado autonómico como proceso, expone con acierto cómo la indefinición del modelo explica tanto el alumbramiento de un régimen «inicialmente asimétrico, de contenidos y procedimientos, pero con vocación de equiparación entre todos los territorios⁴⁰» como el papel preponderante que ha tenido el Tribunal Constitucional (por lo que se ha denominado Estado jurisdiccional autonómico). Seguidamente, expone las tres grandes etapas que se pueden distinguir en la construcción y puesta en marcha del Estado autonómico, poniendo de relieve los distintos hitos en este proceso. En esta parte del libro el profesor Castellà pone en relación la construcción normativa y jurisprudencial del Estado autonómico con la política que la explica y la hizo posible. Así, por ejemplo, toma nota de la influencia de los pactos autonómicos entre los principales partidos en la generalización del modelo (pacto entre la UCD y el PSOE) o en la sustancial homogeneización del modelo (pacto entre el PP y el PSOE), por contraste con la aprobación del Estatuto de Cataluña de 2006 (modelo para los estatutos de segunda generación) a partir de la exclusión del principal partido de la oposición.

En cuanto que producto, el profesor Castellà explica los rasgos definidores de esta forma de Estado, a partir de los parámetros con los que en derecho comparado se mide el grado de descentralización política de un Estado: la autonomía como autogobierno de comunidades o territorios («espacio

³⁹ Castellà Andreu, J. M. *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*. Colección Debates Constitucionales, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, 2018, p. 13.

⁴⁰ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 38.

privativo o compartido de actuación política y jurídica de sus instituciones respectivas, que engloba las dimensiones de autonomía normativa, institucional, competencial y financiera») y la autonomía como «participación de los entes territoriales en la determinación de la legislación, política o administración del Estado en su conjunto y en sus instituciones, así como la colaboración y cooperación —horizontal— entre los territorios y —vertical— de estos con el Estado central⁴¹».

Desde estas premisas explica las características que tras casi cuarenta años de existencia nos permiten obtener una perspectiva general del Estado autonómico (protección constitucional de la autonomía, papel central de los estatutos de autonomía como categoría normativa, asimetrías entre CC. AA., que lleva a que «sobre determinados ámbitos sólo algunas Comunidades Autónomas puedan actuar política y jurídicamente⁴²», sustancial reproducción a escala autonómica de la forma de gobierno parlamentaria, régimen de distribución de competencias basado en la lista del art. 149 CE y en la asunción estatutaria, insuficiencia de regulación constitucional del sistema de financiación autonómica y de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal, escasa atención constitucional a la participación de las CC. AA en las instituciones o decisiones del Estado, etc.

Siendo uno de los mayores expertos en esta materia, al profesor Castellà no se le escapan las deficiencias y limitaciones del modelo, si bien la crítica técnica (tanto al diseño del mismo como, sobre todo, al desarrollo efectuado por los operadores políticos) va acompañada de una valoración global positiva del proceso de descentralización territorial, que ha permitido a las comunidades autónomas «consolidar su posición institucional y ejercer sus amplias competencias⁴³», erigirse «en los verdaderos contrapoderes políticos del sistema constitucional español⁴⁴» e, incluso, poner en práctica «submodelos de Estado social⁴⁵».

Esta valoración positiva no viene únicamente de la posibilidad que ofrece el Estado autonómico de encauzar e integrar el pluralismo territorial de España, sino que actúa además como elemento de división y limitación del poder (aunque no se le escapa a Castellà que en ocasiones las CC. AA. ejercen «una intervención y control sobre corporaciones de Derecho público, universidades y sociedad civil, que reduce la autonomía de las mismas⁴⁶»).

⁴¹ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 46.

⁴² Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 47.

⁴³ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 53.

⁴⁴ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 54.

⁴⁵ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁶ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 55.

Finalmente, y antes de encarar en la parte final del capítulo I las críticas al modelo autonómico, concluye el autor que esta forma de Estado «comparte los rasgos comunes principales de los Estados políticamente compuestos⁴⁷».

Por lo que se refiere a las críticas al modelo vigente, el profesor Castellà expone, con rigor y claridad, las principales objeciones que se han formulado al Estado autonómico, tanto en sede política como doctrinal: el excesivo número de CC. AA., la creación de un sistema institucional y administrativo a imagen del estatal y el debilitamiento del Estado, la administrativización de la autonomía o la pérdida de su entidad política, la falta de instrumentos de participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado y de colaboración intergubernamental, la homogeneidad entre autonomías o la escasa garantía de asimetrías, o el no reconocimiento del carácter plurinacional del Estado.

El capítulo II, «Ante una posible reforma del Estado autonómico», está dedicado, como bien señala el título, tanto a exponer las reformas que se están planteando en el modelo de distribución territorial del poder como a apuntar los temas para el debate en una hipotética reforma de la estructura territorial del Estado.

Comienza el capítulo dando cuenta de las reformas aprobadas, ya sea por medio de reformas legislativas —como la que puso en marcha la participación de las CC. AA. en el proceso de integración europea, Ley 2/1997, o la intervención de las CC. AA. en el nombramiento de magistrados del TC por el Senado— como de reformas estatutarias, que «han sido el instrumento jurídico empleado para desarrollar el autogobierno de cada Comunidad Autónoma y actualizar, por tanto, el Estado autonómico⁴⁸».

Asimismo, explica el profesor Castellà las diversas propuestas de reforma constitucional habidas hasta este momento, si bien como acertadamente señala este es un debate que se ha movido más en el plano doctrinal que en el político, pues «apenas ha entrado en las Cortes hasta ahora⁴⁹».

Entrando en la cuestión de la reforma constitucional, Castellà comienza tomando nota de que, si bien hay cierto acuerdo en la doctrina iuspublicista respecto de su necesidad (al menos en abstracto), no ocurre lo mismo respecto de su oportunidad, discrepancia que se da tanto en la doctrina como en los actores políticos, y no en menor medida por la situación de crisis en Cataluña. En todo caso, sostiene Castellà que una hipotética reforma debe hacerse con planteamiento general, y no solo con el propósito de resolver el contencioso

⁴⁷ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 61.

⁴⁸ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 93.

⁴⁹ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 94.

en Cataluña, y que debe ir precedida de «un análisis que tome en consideración el Derecho comparado y la teoría de la Constitución», y sabiendo que una mirada a la experiencia constitucional comparada muestra que «no es indiscutible que la única salida natural al envejecimiento de la Constitución, o incluso a la crisis constitucional, sea la reforma de la misma⁵⁰».

Continuando con la posibilidad de la reforma constitucional, en un fino análisis jurídico-político Castellà distingue el proceso de reforma del procedimiento de reforma constitucional. El procedimiento de reforma es el establecido en el título X de la Constitución, y habrá que recurrir a uno u otro (art. 167 o 168) en función de los concretos preceptos que se quieran modificar. Pero más allá de este análisis técnico jurídico el profesor Castellà defiende que en el proceso de reforma se pueda dar entrada a las comunidades autónomas, incorporando antes o durante el procedimiento «formas de participación de los entes territoriales», descartando que esta intervención tenga lugar en la aprobación de la reforma, pues implicaría alterar sustancialmente el procedimiento del título X de la Constitución⁵¹.

En el último apartado del capítulo II el autor propone una guía de temas «para la reflexión y la discusión». En dicho apartado va desgranando las opciones de reforma, en relación con el estatuto como categoría normativa y la distribución competencial, la mejora de la participación autonómica en las decisiones comunes y las relaciones de colaboración, el sistema de financiación autonómica, los actores simbólicos y la integración de las nacionalidades, junto con un elenco de elementos del Estado autonómico que considera preferible dejar como están.

Por razones de espacio es imposible comentar con el detenimiento que merecen las reflexiones de Castellà sobre esos temas para el debate; baste con dejar constancia de que el rigor científico empleado se complementa con un análisis desde una perspectiva de modificaciones en el modelo de Estado y no de cambio de modelo, partiendo de «la experiencia y del cambio posible y no de la teoría o del cambio ideal⁵²», con la convicción de que el Estado autonómico «es la forma de Estado que ofrece una respuesta específica y posibilista a las cuestiones concretas de la organización territorial de España⁵³».

El libro concluye con un epílogo sobre Cataluña en la España constitucional y autonómica, desde una mirada honesta al proceso de desafección de una parte importante de los catalanes respecto de la comunidad política

⁵⁰ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, pp. 100-101.

⁵¹ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 110.

⁵² Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 113.

⁵³ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 132.

compartida con el resto de los españoles, y a cómo ello ha afectado a la democracia constitucional española en un contexto en el que a consecuencia de la intensa crisis económica iniciada en 2008 ha aflorado con fuerza el populismo, en el que las emociones sustituyen a la razón.

Los sucesos acaecidos en septiembre y octubre de 2017 han generado dificultades y han hecho que propuestas de reforma presentes en el debate público «pierdan consensos sociales, políticos y jurídicos y dejen de tener recorrido⁵⁴». No parece que aumentar el autogobierno sea una solución aceptable, pues podría debilitarse «la capacidad de actuación del Estado en tiempos de crisis y se consolidarían cuerpos políticos cada vez más alejados de la comunidad política española⁵⁵». Tampoco considera conveniente un cambio de modelo que avance por la vía de la recentralización.

En una encrucijada tan complicada como la actual el profesor Castellà no propone fórmulas que resuelvan el problema, pues siguiendo con su planteamiento realista y posibilista («balmesiano», podríamos llamar) no tiene sentido ofrecer soluciones fáciles y rápidas a fenómenos sociales complejos. Sí parece que antes de ensayar cualquier solución «lo prioritario es restablecer plenamente el funcionamiento del Estado de Derecho y la democracia constitucional en Cataluña», para a partir de ahí «integrar a catalanes y al resto de españoles en un proyecto de comunidad política atractivo e inclusivo⁵⁶», lo cual requiere, antes que nada, diálogo (que no debe ser en primer término entre «Cataluña y España», sino de los catalanes entre sí), diálogo que si es verdadero puede dar frutos para reformar el Estado y mejorar el proyecto de vida en común en que consiste la nación española.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se ha intentado poner de manifiesto, se trata de obras que, pese a su aparente sencillez, constituyen una aportación importante al derecho constitucional español.

En situaciones en las que se apela a soluciones políticas al margen del derecho obras como las reseñadas permiten recordar que la Constitución no es una alternativa a la política, sino precisamente su premisa porque hace posible que el proceso político se libere de «la discusión permanente sobre los fundamentos de la formación del sistema⁵⁷», y de ese modo verse sobre un objeto

⁵⁴ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 136.

⁵⁵ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 138.

⁵⁶ Castellà Andreu, J. M. *Op. cit.*, p. 140.

⁵⁷ Grimm, D. *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006, p. 201.

determinado, de manera que los actores políticos puedan afrontar problemas concretos, y los ciudadanos, exigirles responsabilidad en relación con esos mismos problemas.

Asimismo, siendo ambas obras académicas, su valor va más allá del meramente doctrinal y constituyen un ejemplo de compromiso cívico de los autores, al proporcionar argumentos para la defensa del pacto constitucional, concreción normativa del esfuerzo de reconciliación y concordia que ha permitido construir la España de todos.

Pablo Nuevo López
Universidad Abat Oliba CEU