

AGUDO ZAMORA, Miguel: *Reforma Constitucional y Estado Autonómico*, Editorial Tecnos, Madrid, 2019.

En esta obra se lleva a cabo un análisis muy completo del estado actual del modelo autonómico, reflexionando acerca de posibles reformas en el modelo territorial de organización del poder político, a la luz de un amplio examen de la doctrina y jurisprudencia constitucional española. En concreto, el análisis se construye a través de nueve capítulos en los que, partiendo de la necesidad de afrontar los problemas de integración territorial existentes en España desde una perspectiva modernizadora y racionalizadora, se examinan cuestiones constitucionales fundamentales y controvertidas, como el concepto de reforma constitucional, la posible reforma del Senado, propuestas en torno a un nuevo modelo de financiación y la clarificación de la distribución de competencias, entre otros temas.

El autor parte de un diagnóstico positivo del proceso de descentralización que se ha ido desarrollando en España a lo largo de los últimos cuarenta años, en cuyo marco se ha tratado de compatibilizar la diversidad y la pluralidad con la garantía de la unidad del Estado. En desarrollo de las previsiones constitucionales y a lo largo de varias etapas, se ha ido construyendo un modelo de Estado autonómico que ha incrementado, tendiendo a la igualación, los niveles de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Destaca el autor que la descentralización política ha posibilitado el objetivo constitucional de acercar el poder político al ciudadano, siendo decisiva, en este sentido, la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias sustanciales para el efectivo cumplimiento de los objetivos básicos del Estado social, tales como la educación, la sanidad o, más recientemente, la dependencia.

Sin embargo, es inevitable subrayar los desequilibrios y carencias del sistema autonómico, manifestados en el elevado grado de conflictividad competencial, así como en la debilidad de los mecanismos tanto de participación en la definición de la voluntad general como los relativos a la colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Señala el autor que estas y otras disfunciones del modelo autonómico han quedado claramente visibilizadas por la conjunción en el tiempo de la crisis económica y la crisis catalana. Desde esta óptica, los principales aspectos que justificarían la conveniencia de proceder a una modificación constitucional y que son objeto de análisis en los capítulos que estructuran el libro son los siguientes: a) el reconocimiento de las singularidades diferenciales de los territorios, sin poner en riesgo la cohesión social y la igualdad de los españoles en sus prestaciones básicas; b) la ausencia de una verdadera Cámara territorial que haya servido como instancia de participación eficaz de las Comunidades Autónomas en la definición de la voluntad estatal; c) un sistema de reparto de competencias confuso y conflictivo; d) un modelo de financiación autonómico inacabado e insatisfactorio, en el que se requiere un mayor grado de definición que genere estabilidad, suficiencia y aceptación; e) la falta de arraigo y caracterización jurídico-política del principio de lealtad, así como una deficiente articulación de los mecanismos de colaboración y cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas, e incluso de estas entre sí; f) los riesgos de ruptura nacionalista; g) la función de los Estatutos de Autonomía en su doble naturaleza de leyes orgánicas y normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas.

El autor comparte con la mayoría de la doctrina la identificación de una vía de salida a la situación actual en la reforma constitucional del modelo de organización territorial. Una modificación, se precisa, que no se limitara a la reforma de la Constitución, pero que partiera de la misma, de modo que las propuestas concretas concitasen amplios consensos y se sometieran posteriormente a referéndum. Matiza el autor que, en todo caso, no se trataría de un proceso constituyente, sino de un proceso de reforma constitucional que, manteniendo los fundamentos sobre los que se asienta la Constitución de 1978, planteara la modificación de algunos de sus contenidos.

Reconociendo la importancia de la búsqueda de equilibrios entre los principios de unidad, autonomía y solidaridad como pilares básicos de nuestro Estado Autónomo, el autor sostiene que el texto constitucional debería incluir un precepto que explícitamente abogara por el fomento desde el Estado de la cohesión económica, social y territorial entre las Comunidades Autónomas. La necesidad de fortalecer y garantizar constitucionalmente los principios de solidaridad y de igualdad real es un argumento constante en el libro, articulado a través de propuestas enfocadas al blindaje constitucional y financiero del Estado social autonómico.

El grave impacto que ha supuesto la crisis económica para la financiación de las Comunidades Autónomas ha puesto de relieve la discordancia entre la disminución de los recursos financieros de estas, por una parte, y el coste económico del mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales adecuado al bienestar social, por otra. En este contexto, el autor pone el énfasis en los oportunos cambios constitucionales que garanticen la suficiencia y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para asegurar la viabilidad de los servicios

sociales fundamentales, superando así las insuficiencias prácticas de los artículos 156 y 158.2 CE.

En primer lugar, y partiendo del presupuesto de que la financiación autonómica debe ser concebida como un elemento integrante de la concepción general del Estado social, sostiene el autor que, a través de magnitudes objetivas, se debería garantizar la prioridad de las inversiones relacionadas con los derechos sociales y con la construcción de la igualdad a la que los poderes públicos están vinculados según el artículo 9.2 CE. Para ello, sería preciso establecer mínimos de gasto que asegurasen la protección de la prestación de los servicios, así como máximos de gasto para hacerlo financieramente sostenible, quedando sujetos a actualizaciones periódicas. Asimismo, se propone la creación de un fondo de reserva, con el objetivo de evitar que fases recesivas puedan afectar gravemente a la prestación de servicios y al ejercicio de derechos.

En segundo lugar, con relación a la garantía de la autonomía financiera, el autor coincide con la doctrina, entre otras cosas, en la necesidad de que las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas se determinen constitucionalmente y que, asimismo, se incremente su participación en la gestión y recaudación de impuestos para adecuarla a su grado de participación en el conjunto del gasto público y en la prestación de servicios. Del mismo modo, las críticas a la configuración del Consejo de Política Fiscal y Financiera como cauce de una deficiente participación de los territorios en la concreción del modelo, tanto por la preeminencia del Estado en su proceso de toma de decisiones como por la falta de transparencia en su actuación (Muñoz Machado, S. y otros, *Ideas para una reforma de la Constitución*, 2017), motivan las propuestas a favor de su constitucionalización como órgano multilateral de coordinación dependiente del Senado para los

asuntos concretos de la aplicación del sistema de financiación.

En consonancia con las formulaciones doctrinales en este ámbito, se propone, en definitiva, que el nuevo modelo de financiación constitucionalizado, además de garantizar una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la concreción del mismo, explicita las normas fundamentales del sistema de financiación, cuya atribución de recursos aplique los criterios de capacidades de ingreso y de solidaridad, incluyendo el principio de igualdad social (arts. 156, 157 y 158 CE).

Otro de los principales ejes conceptuales que articula la obra reseñada radica en la propuesta de incorporación en la Constitución española de instituciones, técnicas y modelos de relación federales que, sin abocar necesariamente a una elección en la dicotomía formal Estado federal/Estado autonómico, puedan proporcionar una mayor racionalización al modelo políticamente descentralizado. De forma significativa, en lo que se refiere al sistema de distribución de competencias, el autor propone la constitucionalización del reparto de poderes de acuerdo a la técnica federal clásica, según la cual la Constitución fijaría las competencias de titularidad estatal, correspondiendo las restantes a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la previsión de determinadas cláusulas generales, como, por ejemplo, la de prevalencia del Derecho estatal. En concreto, el texto constitucional debería concretar, señala el autor, listados precisos de competencias del Estado clasificados sobre la base de las diferentes categorías competenciales, acotando, así, el alcance de las competencias concurrentes y compartidas a aquellas materias constitucionalmente atribuidas al Estado o a aquellas en que la concurrencia limitara la actividad de las Comunidades Autónomas a la ejecución de normas estatales. Correlativamente, se fijaría la disposición automática, por parte de cada

Comunidad, de la plena potestad legislativa en aquellas materias cuya competencia no esté atribuida explícitamente al nivel estatal en la Constitución. Por último, esta disposición se concretaría en una cláusula adicional en la que se señalaría la asunción por parte de todas las Comunidades Autónomas de competencias iguales en materias relacionadas con el desarrollo del Estado social, salvo pensiones y Seguridad Social, sin menoscabo de las necesarias acciones de cooperación y coordinación, que estarían sometidas al control del Senado.

Desde una misma inspiración federal, el autor comparte con otros estudios doctrinales la posibilidad de configurar a los Estatutos de Autonomía como las normas institucionales básicas equivalentes a las constituciones de los territorios en los sistemas federales, y subordinados, obviamente, a la Constitución. Abandonarían, por tanto, su controvertido carácter de ley orgánica, así como su función definitoria de la distribución de competencias, que correspondería a la Constitución. Regularían, fundamentalmente, la organización territorial e institucional, la parte dogmática relativa a los derechos reconocidos en el ejercicio de sus competencias y los rasgos identificadores de cada Comunidad Autónoma. Según el autor, desde el punto de vista procedimental, estos «nuevos Estatutos de Autonomía» sólo requerirían la aprobación del Parlamento de la Comunidad Autónoma respectiva, no de las Cortes Generales.

En lo que se refiere al análisis de posibles reformas del Senado, el autor analiza con detalle muchas de las posiciones doctrinales existentes, recordándonos que el amplio consenso acerca de la necesidad de modificar el Senado, e incluso sobre la finalidad última de esa reforma, no es extensible, sin embargo, a los posibles contenidos de la misma.

Asumiendo como premisa que la reconfiguración del Senado ha de perseguir

un objetivo doble (esto es, subsanar la escasa participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de entes estatales que les afectan, así como corregir déficits de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí), el autor concreta determinados aspectos susceptibles de modificación en lo que se refiere a las funciones del Senado (*Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas*, Coller, X. —coord.— 2018). En concreto, una nueva configuración del Senado como auténtica Cámara de representación territorial debería: a) intervenir en la legislación del Estado que tenga especial incidencia en las Comunidades Autónomas, garantizando que el voto de las Comunidades Autónomas sea necesario para determinadas leyes que concretaría la propia Constitución; b) facilitar la conexión entre las Comunidades Autónomas y las políticas de la Unión Europea y garantizar la participación real y efectiva de estas tanto en la fase ascendente como en la descendente; c) crear mecanismos de participación autonómica en el ejercicio de competencias estatales (como, por ejemplo, en la comisión bilateral o el informe previo, que permitan que las Comunidades Autónomas expresen sus posiciones sobre determinadas cuestiones aunque sea de forma no vinculante); d) incluir y reforzar en la Constitución mecanismos eficaces de participación de las Comunidades Autónomas en la designación de integrantes de órganos constitucionales a través del Senado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo); e) crear fórmulas para garantizar la participación de las Comunidades en la reforma de la Constitución; f) establecer mecanismos con participación del «nuevo Senado» con relación a la financiación autonómica.

Por otra parte, es notorio que la escasa institucionalización de las relaciones de

colaboración y cooperación entre los niveles de gobierno alejan al caso español de los rasgos federales convencionales. Son muy escasas las menciones constitucionales al respecto, reducidas a la cooperación entre Comunidades Autónomas y no de éstas con el Estado. El autor se detiene especialmente en el examen jurisprudencial, legal, doctrinal y estatutario de los diversos instrumentos de cooperación gubernamental territorial que se han puesto en marcha en un nivel infraconstitucional. En este punto se subraya la importancia de que la reforma constitucional, a la luz de los principios de lealtad federal o institucional, colaboración y participación, garantice la participación de las Comunidades Autónomas en la gobernanza estatal. En este sentido, el autor sostiene, en primer lugar, que la Conferencia de Presidentes debería constitucionalizarse, estableciendo las líneas básicas de su régimen jurídico. En segundo lugar, dada su relevancia, deberían reconocerse las conferencias sectoriales, así como un marco de mínimos para los convenios de cooperación, que regulara su definición, la exigencia de una regulación jurídica común, su tipología y las reglas generales del procedimiento de adopción. Asimismo, siguiendo la línea abierta por algunos Estatutos de Autonomía interpretados conforme a la STC 31/2010, el texto constitucional debería incluir el principio de bilateralidad para el tratamiento de determinados asuntos, así como el reconocimiento constitucional de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. En último lugar, en cuanto a la cooperación horizontal, coincide con varios autores en la conveniencia de modificar el contenido del artículo 145 CE para que contemple la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan celebrar convenios entre sí con el objeto de cooperar en materias de interés común, remitiendo a una Ley Orgánica de Cooperación el régimen jurídico de los mismos.

Las reflexiones y aportaciones aquí mencionadas representan solo una limitada muestra de la pluralidad temática de innegable interés y trascendencia constitucional presente en el libro *Reforma Constitucional y Estado Autonómico*. A pesar de la envergadura y complejidad de las cuestiones que se examinan, el autor logra ofrecer una visión lúcida y concisa acerca de temas controvertidos en la doctrina. Este hecho, unido a su estilo didáctico y claro, hacen

que el contenido de este libro no quede restringido a especialistas en la materia, sino que sea ampliable a aquellos investigadores que por vez primera deseen explorar estas cuestiones en profundidad.

IRENE SOBRINO GUIJARRO

*Profesora Contratada Doctora
de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*