

TUDELA ARANDA, J., *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cívitas, Madrid, 2009, 266 págs.

I. La aprobación de los que se han venido en denominar estatutos de segunda generación (especialmente el catalán) viene arremolinando desde tiempo atrás las reflexiones de buena parte de la doctrina y la práctica totalidad de la vida política e institucional. Ello de un modo absorbente, global y, si se nos permite, en gran medida cansino. Presuntos choques de legitimidades, reorganización virtual de la vida institucional y, todo ello, y esto nos parece lo más problemático, situando al máximo interprete de la Constitución en una constante picota, al albur de todo tipo de comentarios y razonamientos a cada cual más imaginativo y aventurado, como una suerte de muñeco de feria.

Bajo un muy sugerente título *El Estado desconcertado y la necesidad federal* José Tudela Aranda, Letrado de las Cortes de Aragón y Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza, se enfrenta a este proceso de reformas estatutarias abierto en los últimos años (la construcción de una obra sin planos, en el ilustrativo símil buscado por el autor para caracterizar el mismo) y cuyo principal punto de fricción como ya hemos apuntado se concretó durante la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Un estatuto sobre cuya constitucionalidad no existe pronunciamiento hasta la fecha (desconocemos si al ver estas notas la luz co-

noceremos ya el tenor de dicho fallo); confiemos que a partir de ese momento el puzzle comience a encajar aunque lo cierto es que la lupa con la que se viene diseccionando su actividad durante este tiempo, con valoraciones de todo tipo, está minando de forma constante y acelerada la posición de nuestro Alto Tribunal.

Un libro, como señala en el prólogo Sosa Wagner, en el que podemos encontrar «rigor, seriedad, precisión de orfebre, buen decir»; un libro que refresca. Una reflexión esta primera que compartimos; también lo hacemos de la segunda que le acompaña: «me temo que los ingredientes justos para que nadie le haga el más mínimo caso».

II. En el primero de los capítulos, bajo la significativa y acertada rúbrica, «*El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias*» el autor lamenta la escasez de trabajos que hayan pretendido abordar, no ya la constitucionalidad de las reformas, sino la conveniencia y oportunidad de su contenido: elementos identitarios, derechos y libertades, primacía de elementos bilaterales, etc.

Un proceso de despotismo ilustrado cocinado entre élites políticas sobre una acrílica idea fuerza: que el incremento de la autonomía política resulta positivo en cualquier caso. Y al calor de apelaciones a la propia historia, como en una subasta ¿quién da más?

Mas olvidando en líneas generales, como destaca el autor, la historia que hizo unidad y los lazos de lealtad y solidaridad; éstos «aparecen sepultados por el peso de una identidad colectiva que inevitablemente conlleva una llamada a la mirada egocéntrica (...); la premisa de la bondad innata de la descentralización y del necesario respeto a las voces territoriales, ha obviado que los sujetos últimos de todo proceso político no son los territorios, cualquiera que sean sus atributos, sino los ciudadanos».

Es reivindicación identitaria de los estatutos (Tudela refiere con una expresión afortunada que se ha producido un «contagio de la obsesión identitaria» como respuesta más que convicción propia) sigue inercialmente, cual clonada oveja, la estela del proyecto catalán.

Esas referencias pastan libres, y sin demasiado orden, a lo largo de las exposiciones de motivos y del propio articulado en los diferentes estatutos (ni que decir tiene que la técnica legislativa brilla por su ausencia en muchos de ellos). Cabría destacar ejemplificativamente la llamativa apelación a los derechos históricos (tradicionalmente identificados con el régimen foral) contenida en el estatuto catalán (recuérdese aquí el dictamen contrario del Consejo Consultivo); o, de otro tenor, la curiosísima reseña, en el estatuto valenciano, al Real Monasterio de Santa María de Valldigna. Visto lo cual, y en esta retahíla de guiños históricos, culturales o sociodemográficos..., echamos de menos incluso alguna referencia al Juramento de Santa Gadea u otros de tenor similar.

En algunas comunidades (en todo caso las menos, Andalucía o Castilla León), la afirmación identitaria coexiste sin dificultad con apelaciones expresas a la identidad común e incluso a los valores de la Unión Europea.

La llamada o búsqueda del autor a (o de) ese (presunto) político responsable en el desarrollo estatutario nos trae a la

cabeza indefectiblemente esa ética weberiana recogido en *El político y el científico* que escasas veces vemos en la arena política y que de hecho, cuando se ha llegado a citar expresamente —ahí tenemos la hemeroteca—, ha sido curiosamente para atribuirle un significado completamente contrario. Pero claro, ¿es que queremos pedir coherencia en la política? ¡Quizá sea un atrevimiento!

Destacará el autor que las afirmaciones identitarias (construidas sin referencias claras a la identidad común) «abren caminos para los que el ordenamiento jurídico no acaba de estar preparado» y, asimismo, en una frase que no precisa glosa alguna, y nos recuerda a otra de todos conocida, «las armas de la identidad las utiliza el diablo y con textos como los transcritos cualquiera puede aspirar a pirómano».

III. El olvido de la historia que nos une y el contagio de la obsesión identitaria son dos de las ideas fuerza reflejadas a lo largo del segundo capítulo de la obra («La historia como legitimación de la autonomía») y latentes en toda ella.

En palabras del autor, «el historicismo estatutario estaría ganando la partida a la racionalidad constitucional» en buena medida por la «tradicional debilidad de la verdad de la razón».

Se aborda aquí, con una exposición clara y ordenada que agradece el lector, los términos del debate sobre la evolución del régimen histórico foral (el concepto moderno de nación, las guerras carlistas, los fueros, el proceso constituyente...) el desarrollo estatutario, las diferentes etapas de la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos o las principales interpretaciones doctrinales en la materia.

Todo ello sirve para analizar críticamente la vigencia de los planteamientos historicistas en el proceso de reforma estatutaria; valoración que se hace estatuto por estatuto destacando los principales elementos de ese debate en los

mismos. Y ello siempre dentro de una idea que se hace evidente por sí sola: «que la potencia del resquicio histórico dejado por la Constitución ha sobrepasado con mucho la intención de sus redactores abriendo la puerta (...) a la potencia de la historia como legitimadora de un decisionismo por encima del texto de la norma».

El punto de llegada de las reflexiones no puede ser más claro: la rentabilidad de ese debate dentro de ese planteamiento construido por las élites políticas al margen de los ciudadanos. Una caza de privilegios que provoca que haga «normal que cada cual busque en el baúl familiar las referencias necesarias para, al menos, lograr la equiparación».

Una búsqueda que no se produce con base en elementos racionalizadores. Ese debate se rehuye o, cuando menos, se desdibuja en la práctica totalidad de sus extremos frente a aquel otro más rentable. Se contraponen así la lógica histórico-vitalista frente a la lógica racional. Aquella se alza vencedora, tirada la toalla sin combate alguno.

En palabras de Contreras («Notas sobre la reforma del Estado Autonómico y algunas de sus tendencias futuras», *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, 2009) con los derechos históricos, más que ante un concepto jurídico indeterminado, nos encontramos ante un «concepto jurídico indeterminable, que además soporta la inesquivable contradicción de ser histórico y, a la vez, sobrevivir *sub specie aeternitatis* a la propia historia, convirtiéndose finalmente en un derecho intangible y ahistórico surgido de los arcanos de la propia comunidad». O en las de Sosa Wagner, ese arcano de hechuras indeterminadas (*El Estado fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España*, 2007).

IV. Los catálogos de derechos y libertades recogidos en los nuevos estatutos se abordan en el tercero de los capítulos.

Un interesante tema, con importante carga simbólica, sobre el que han proliferado los estudios (en esta misma revista puede citarse el trabajo de R. Canosa «La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *TRC*, n.º 20, 2007) e incluso debates como el sostenido por L.M. Díez Picazo y F. Caamaño en la *Revista Española de Derecho Constitucional* («¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, n.º 78, 2006; «Sí, pueden», *REDC*, n.º 79).

La ausencia de reflexión, durante los diferentes procesos estatutarios, acerca de la inclusión de las declaraciones de derechos merece una valoración ciertamente crítica por parte del autor: «Nadie ha querido sustraerse a la fiesta del derecho ni nadie, siquiera, ha considerado preciso realizar una parada en el camino para reflexionar sobre lo que ello suponía, más allá del festejo con sus conciudadanos».

Mención singular realiza sobre el polémico derecho al agua (sobre esta cuestión recomendamos la lectura del trabajo de A. Garrorena, «El derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», *TRC*, 18, 2006 y especialmente el trabajo más reciente de este mismo autor en colaboración con A. Fanlo, *La constitucionalidad de los Nuevos Estatutos en materia de aguas*, 2008). Un tema en el que la cita de la STC 247/2007 resulta obligada; en palabras de R. Canosa, una sentencia interpretativa sin reflejo en el fallo o más bien una sentencia manipulativa que hace decir a la ley enjuiciada lo que la ley no parece decir, «Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007», *TRC*, 22, 2008; sobre esta sentencia véase, también, G. Fernández Farreres, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, 2008, que es objeto también de revisión en este núm 24 de TRC por parte del prof. M Azpitarte.

Procede Tudela a un análisis jurídico de los catálogos recogidos en los nuevos estatutos (V. Ferreres habla gráficamente de exhuberancia latinoamericana en este punto, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, 2006) partiendo de una reflexión previa sobre su propia naturaleza y la difícil relación entre derechos y principios rectores.

Tras ello, se abordan los sujetos afectados por los mismos, titulares (R. Canosa apunta algunas deficiencias de técnica legislativa en este punto, «La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *TRC*, n.º 20, 2007) y obligados; y, lógicamente, sus garantías, tema ciertamente problemático.

No deja de lado en su estudio los problemas de financiación subyacentes a la creación de nuevos derechos, cuestión que nuevamente pareció obviarse durante los procesos de tramitación. Cuando menos, sorprendente. Tampoco la remisión a cartas de derechos por determinados estatutos (así, Cataluña, Valencia e Islas Baleares) como los principios rectores o deberes contenidos en todos ellos.

Especial interés tiene la reseña referida a las omisiones estatutarias en esta materia centrándose en primera instancia en los derechos políticos. Un campo en el que no se producen novedades reales y donde hubiera podido abordarse la forma de enriquecimiento de las instituciones y los agentes políticos y los ciudadanos.

Así, nos señala Tudela ámbitos en los que podría haberse aprovechado para avanzar sustantivamente: transparencia, participación, deliberación o responsabilidad. Vinculado a ello, también, o mejor dicho, tampoco, en la legislación electoral. O en lo relativo a las relaciones del ciudadano con la Administración, en los planos de transparencia o publicidad del actuar público. E incluso con relación al status de los inmigrantes, especialmente cuando se han asumido relevantes com-

petencias en la materia; apunta el autor algunas posibilidades en este campo: haber promocionado su asociacionismo, buscado formas singulares de participación política, impulsado la enseñanza del idioma, inspección de sus trabajos, apoyos especiales en materia educativa.

Hablará en conjunto de una oportunidad perdida, «nuevo reflejo de que en su elaboración han primado sobre cualquier otra consideración, incluso sobre las propias exigencias sociales, las necesidades políticas centradas en la identidad y asunción de nuevas cuotas de poder».

V. En el capítulo dedicado a la «Organización territorial en las reformas estatutarias» se abordan entre otras cuestiones el alcance de la competencia sobre régimen local, la traducción que del principio constitucional de autonomía local hacían los estatutos y la concreción del modelo de organización territorial correspondiente a cada comunidad.

Se procede a un minucioso análisis, estatuto por estatuto, de los diferentes apartados reseñados, incidiéndose con posterioridad en el estudio de determinadas cuestiones problemáticas: la relación entre la competencia estatal ex artículo 149.1.18 y la nueva competencia autonómica sobre régimen local, la función del principio constitucional de autonomía local o la posición de la provincia en el mapa local español (al amparo de una reflexión sobre la veguería y la provincia en el Estatuto de Autonomía de Cataluña).

El punto de llegada, también aquí, será la «falta de imaginación» de los nuevos estatutos explicando esta idea sobre la doble premisa en la que se habrían asentado algunos de ellos: «obtener el mayor ámbito competencial para la Comunidad Autónoma y asimilar el Estatuto a un texto constitucional». Lamenta de esta manera la falta de estudio de los problemas existentes en la organización territorial, la ausencia, en consecuencia, de objetivos concretos de modernidad,

sin percibirse en ellos una visión clara de esa organización territorial. El control de los entes locales, apenas abordado en los estatutos, la deficiente comprensión del principio de subsidiariedad o la relación entre comarcas y provincias son otros de los puntos abordados en este trabajo.

VI. El último de los capítulos descien- de al caso aragonés («A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 23 de abril, de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado») partiendo como primera providencia de un rastreo del devenir histórico de esta comunidad, desde el momento del acceso a la autonomía (por ese «antipático camino del artículo 143 de la Constitución») y sus posteriores reivindicaciones de mayor autogobierno, con especial atención a los pactos autonómicos de 1992 y las reformas estatutarias posteriores.

Sobre la reforma de 1996 destacará Tudela su relevancia configurándolo como «protagonista y transformador del modelo de Estado» y llamándole la atención la ausencia de reivindicaciones en su momento sobre tal cuestión, haciéndose incluso lecturas negativas de dicha reforma.

Respecto del nuevo estatuto lo aborda en detalle sin olvidar su tramitación procedimental (resalta el origen netamente parlamentario del texto sin texto base o documento gubernamental previo que sirviera para armar el mismo desde la cámara) o el hecho, reforzando su carácter paccionado, de haber admitido la designación de una ponencia en la tramitación en el Congreso en orden a negociar las diferentes enmiendas (hay que recordar que en el caso de los Estatutos que hubieran seguido el procedimiento del artículo 143 el debate quedaba en principio limitado a la proposición ante el Pleno en la sesión de investidura o a la eventual posibilidad de la retirada del texto).

VII. Late en todo el trabajo una visión crítica del proceso descentralizador

seguido que ha provocado sin duda una debilidad en el poder público en orden a afrontar «los retos de que la cambiante realidad social, política y económica plantea». Un proceso en el que la carencia de una hoja de ruta ha sido la norma; ¿planteamientos sosegados y cavilados?, ni por asomo.

Y ello con esa paradoja federal que nos acompaña desde la transición y donde se ha producido una suerte de cambio de gusto musical: «en tiempos de transición, el estado federal era sueño de casi todos aquellos que deseaban o reivindicaban el autogobierno de distintos territorios. Mas, por entonces se trataba de una voz maldita que parecía acompañada de fantasmas disgregadores y de males infinitos. Entre esas brumas acabó naciendo una forma de estado que se vino en denominar estado autonómico, estado dinámico autonómico». Tiempo después «los viejos federalistas habían mutado y ni por asomo querían oír de federalización. Federalismo sonaba a igualdad de territorios y el proceso que se trataba de abrir era bien distinto. Un proceso que dejase definitivamente clara la singularidad de algunos de esos territorios. No sólo frente al resto de los territorios autonómicos, sino frente al propio Estado».

Todo ello le lleva a afirmar que su apelación al federalismo, tenga por ello «algo de extravagancia» (de este mismo autor recomendamos «La necesidad federal desde los Estatutos de Autonomía de Segunda Generación», *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, 2009, así como el trabajo que se incluye en la sección Estudios de este mismo número). Federalismo «como descentralización, como dinamización y como reacción frente a un centralismo difícilmente conciliable con las características de nuestro Estado. Pero federalismo que presupone un Estado; un Estado que «no puede resistir permanentemente, al menos no sin costes nota-

bles en la gestión pública, la constante reivindicación territorial».

Sobre el incierto futuro que nos espera, en palabras de Contreras (*La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, 2009) «no es fácil saber si dentro de unos años se hablará de un segundo Estado de las Autonomías, o de una reedición hispana del declive del imperio austrohúngaro. En realidad se debe tener esperanza en que, como concluye Augusto Monterroso cuando despertemos, el Estado todavía esté aquí». Al hilo de ello, como no recordar aquí el trabajo «El Estado fragmentado» de Sosa Wagner y Sosa Mayor y en el que se reivindica el Estado como sujeto público y colectivo: «A fuerza de insistir en lo que nos separa y olvidar lo que nos une, a fuerza de complacernos y ensimismarnos con las naciones y con la nación de naciones, con las diferencias de la España «plural», a fuerza de idear o magnificar litigios lingüísticos y rememorar agravios y descubrir en nuestro patrimonio créditos inextinguibles, podremos llegar en efecto a montar algo parecido al Imperio austro-húngaro con sus monumentales y paralizantes líos. Nada habríamos ganado obviamente pero el mal, gratuitamente provocado, habría adquirido proporciones gigantescas».

Lo cierto es que parece que después de todo, y con esa falta de reflexión y medida en los cimientos, los nuevos Es-

tatutos nada han resuelto; por el contrario, han contribuido en buena medida a enfangarnos en discusiones estériles muy alejadas de los problemas de la ciudadanía y han terminado por alcanzar, por extensión, la línea de flotación de instituciones claves de nuestro sistema.

Nos queda la reflexión optimista del autor al terminar su trabajo cuando apela, para integrar la ciudadanía común con la homogeneidad esencial y las respuestas singulares, a equilibrios sutiles, juristas finos y políticos generosos, a estadistas que sepan hablar a sus ciudadanos con ideas necesarias y al derecho con palabras precisas. Quizá sea momento de buscarlos.

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Profesor Titular de Derecho Constitucional
UNED

* * *

ABSTRACT: *In this work the author approaches the last processes of statutory reform raising the need of the federal idea*

RESUMEN: *En este trabajo el autor aborda los últimos procesos de reforma estatutario planteando la necesidad de la idea federal.*

KEY WORDS: *Territorial organization. Autonomy. Federal State. Statutory reform.*

PALABRAS CLAVE: *Organización territorial. Autonomía. Estado federal. Reforma estatutaria.*