

MEILÁN GIL, J.L., *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*, Aranzadi, Pamplona, 2015, 185 páginas

1. Desde hace varios años, los aniversarios de la Constitución española han dejado de celebrarse con pane-gíricos del documento, semblanzas apolo-géticas de los protagonistas o recuerdos, más o menos veraces, de las circunstancias del alumbramiento. De la celebración crítica de la Cons-titución y de la transición, exhibidas como modelo a imitar en el resto del mundo, la España oficial ha pasado, en poco tiempo y de forma casi unánime, a declarar que el modelo está agotado y que urge reformar el texto de 1978. En más de un aspecto, el ambiente recuerda al de 1898. Por no faltar, no faltan ni regeneracionistas cargados de proyectos y reformas pendientes ni tampoco candidatos a cirujanos de hierro dispuestos a aplicarlas. Baste, para comprobarlo, una somera revi-sión de la bibliografía reciente(1), a caballo entre el Derecho y la política o, si se prefiere, entre el estudio, el

(1) Por orden alfabético y sin ánimo exhaustivo, cabe citar los trabajos de ARIÑO ORTIZ (*La independencia de Cataluña: historia, economía, política, derecho*, Aranzadi, 2015), MUÑOZ MACHADO (*Vieja y nueva Constitución*, Crítica, 2016; *Cataluña y las demás Españas*, Crítica, 2014 y *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Iustel, 2013) y el número 51, monográfico, de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* que, bajo el título genérico «Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico», recoge las intervenciones de los profesores TORNOS MAS, FERNÁNDEZ RODRÍ-GUEZ, COSCULLUELA MONTANER, SOSAWAGNER, MUÑOZ MACHADO, DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO y MEILÁN GIL en el X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

ensayo e incluso, en no pocas ocasiones, el panfleto (2).

Parecería lógico que tales propues-tas fuesen formuladas por quienes desde un principio no apoyaron la Consti-tución o incluso por aquéllos que, ha-biéndolo hecho entonces, consideran ahora rotos los pactos y desaparecidos los supuestos en que tal apoyo se sus-tenaba. Sin embargo, y en no pocas ocasiones, tales propuestas parten pre-cisamente de quienes jugaron en su momento un papel protagonista para que la Constitución fuese interpretada y aplicada en un determinado sentido. Precisamente en aquél que explica, al menos en origen, el actual Estado au-tonómico o, en palabras de MEILÁN, su «itinerario desviado».

Y es que José Luís MEILÁN GIL, tal y como este libro demuestra, se ha-lla en una posición privilegiada para restablecer el proceso de elaboración de la Constitución española de 1978 (en especial de su título VIII) desde la triple perspectiva histórica, jurídica y política. Catedrático de Derecho Ad-ministrativo y diputado en las legisla-turas I y II (1977-1982) sus análisis, ar-gumentos y propuestas, mantenidos de forma coherente a lo largo de las últimas cuatro décadas(3) merecen

(2) Entendido el género, como texto de inter-vención política inmediata, en el dignísimo sentido que le atribuía Manuel SACRISTÁN LUZÓN.

(3) Desde el punto de vista jurídico, casi treinta años después, *La ordenación jurídica de las au-tonomías* (Tecnos, Madrid, 1998) sigue siendo una lectura obligada para comprender cabal-mente el Estado autonómico diseñado en la CE de 1978. Para una visión más política y personal, resulta de interés *La construcción del Estado de las Autonomías* (CaixaGalicia, A Coruña, 2002).

ser escuchados, aun cuando se separan de las mayoritariamente defendidas en la academia española. O, tal vez, precisamente por eso.

2. Separándose del Anteproyecto, la Constitución refrendada en diciembre de 1978 establecía una clara diferenciación entre nacionalidades y regiones no sólo en cuanto a las vías de acceso a la autonomía (Disposición Transitoria segunda y artículo 151 para las primeras y artículo 143 para las segunda) o a la existencia de un lapso temporal para acceder a las competencias del artículo 149 (artículo 148.2) sino también en lo atañe a la estructura institucional: en efecto, únicamente las comunidades autónomas constituidas al amparo del artículo 151 podrían contar con asambleas legislativas, tal y como se desprende de la literalidad del artículo 152 («En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior ...»). Éste era el modelo constitucional, el aprobado en 1978 y apoyado expresamente por CiU, por aquel entonces expresión mayoritaria del nacionalismo catalán(4). Un diseño claramente inspirado en la Constitución de 1931 —de hecho, la única referencia que la CE de 1978 realiza al régimen republicano, tal y como recuerda con su pudoroso «en el pasado» la Disposición Transitoria 2.^a— y que si bien no se oponía, de

(4) En palabras de ROCA i JUNYENT, transcritas por el autor y referidas al título VIII, «estamos dispuestos a aceptar que la Historia nos juzgará por este título pero a medias... por lo que nos va a juzgar, sobre todo, es por la voluntad que tengamos de respetar esta Constitución, de llevarla adelante y de hacer una política que la haga viable».

principio, a la creación generalizada de comunidades autónomas si diferenciaba claramente, y no sólo a efectos simbólicos, entre nacionalidades y regiones.

Sin embargo, en la práctica, el modelo efectivamente aplicado fue otro distinto. No desconocido, pues era el diseño generalizador y uniformizador del Anteproyecto adelantado, antes incluso de la aprobación de la Constitución, por la proliferación de regímenes preautonómicos. Lo grave del caso, es que ese cambio se hizo vulnerando abiertamente la Constitución y el pacto político a ella subyacente a través de sucesivos acuerdos entre los representantes del bipartidismo estatal —con exclusión deliberada de otras formaciones políticas, en especial de las de carácter nacionalista— justificados, jurídicamente, con la intervención de académicos afines(5). El autor no discute las razones de quienes promovieron este modelo. Reconoce, de hecho, que a lo largo del debate constituyente la pugna entre ambas concepciones no es sino el reflejo entre dos contenidos diferentes de la autonomía política: reconocer la identidad diferenciada de determinados pueblos por un lado y, del otro, acometer una descentralización racionalizadora del ejercicio del poder. Ambas finalidades podrían convivir, y eso sería lo deseable, a condición de que las diferencias de régimen jurídico derivadas de la exis-

(5) Tal y como recuerda MEILÁN, fue el propio CALVO SOTELLO, al presentar la comisión de expertos llamada a informar sobre las vías de racionalización del proceso autonómico, quien aludió a su carácter «bipartisan».

tencia de hechos diferenciales no sean calificadas, con evidente intención política, de privilegios (6).

3. En el fondo, permítaseme el excursus, late la idea orteguiana de generalizar las autonomías regionales como forma de revitalizar España para aproximarla a las grandes naciones europeas y, de paso, responder a las demandas de Cataluña evitando el «particularismo», tan denostado por el pensador madrileño. En efecto, para ORTEGA, una descentralización «regional o comarcana» generalizada no es incompatible con la unidad de la nación española, entendida como un proceso progresivo de incorporación de unidades preexistentes y coherente con su concepción global de la historia como proceso de fusión de los particularismos en la construcción de grandes naciones (7). En palabras del

(6) Tal calificación peyorativa de la diferencia es un lugar común en la literatura política y jurídica española, de la que se culpa a unas «élites políticas» desconectadas de los deseos de «los de abajo»: «Por otro lado, a mi juicio, el modelo finalmente desarrollado no era el pretendido por las élites políticas de la transición. Aquel se sustentaba en la distinción de las denominadas Comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) frente a los restantes territorios. Solo a las primeras se les garantizaba «desde arriba» su autonomía política. En la práctica, fueron movimientos políticos «desde abajo» en algunos territorios los que impidieron la consolidación de ese modelo diferenciador. Y no para negar la diversidad sino para evitar los privilegios, configurados desde ese momento germinal por esos territorios como un límite infranqueable en el proceso de descentralización» (cfr., MONTILLA MARTOS, J.A., «Pensar en federal, actuar en federal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 2016: 535).

(7) Vid. ORTEGA Y GASSET, *La España invertebrada*, Madrid, Alianza Editorial, 2004 y RIDAO, J.M., *Manuel Azaña y José Ortega y Gasset. Dos visiones de España*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2005.

propio ORTEGA, pronunciadas en el conocido debate parlamentario de 13 de mayo de 1932 sobre el Estatuto catalán:

«Y una vez que imaginaba a España organizada en nerviosas autonomías regionales, entonces me volvía al problema catalán y me preguntaba: «¿De qué me sirve esta solución que creo haber hallado a la enfermedad más grave nacional (que es, por tanto, una solución nacional), para resolver el problema de Cataluña?». Y hallaba que, sin premeditarlo, habíamos creado el alvéolo para alojar el problema catalán. Porque, no lo dudéis, si a estas horas todas las regiones estuvieran implantando su autonomía, habrían aprendido lo que ésta es y no sentirían esa inquietud, ese recelo, al ver que le era concedida en términos estrictos a Cataluña. Habríamos, pues, reducido el enojo apasionado que hoy hay contra ella en el resto del país y lo habríamos puesto en su justa medida. Por otra parte, Cataluña habría recibido parcial satisfacción, porque quedaría solo, claro está, el resto irreductible de su nacionalismo. Pero ¿cómo quedaría? Aislado; por decirlo así, químicamente puro, sin poder alimentarse de motivos en los cuales la queja tiene razón» (8).

(8) RIDAO, J.M., *cit.*, pág. 24.

No debe sorprender que las ideas y el programa orteguianos fuesen muy bien recibidos por los partidos estatales, en 1978 y en la actualidad, y expliquen no sólo la idea que de la nación española se afirma en la Constitución vigente(9) sino también el Estado de las Autonomías «realmente existente» construido, en este caso, al margen y en oposición a los preceptos de aquélla. De hecho, son esas ideas las que sustentan el proyecto «racionalizador» del Estado de las Autonomías iniciado en 1979, justo después de la aprobación de los estatutos vasco y catalán; articulado en 1981 con el informe de la comisión de expertos presidida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y los pactos UCD-PSOE de 31 de julio de ese año; continuado con los acuerdos PSOE-PP de 1992 y, en fin, en todos los acuerdos posteriores, incluido el más reciente para suspender el autogobierno de Cataluña al amparo del artículo 155 de la Constitución.

4. El problema, al margen de si se coincide o no con esas ideas, es que la Constitución dice otra cosa y, por tanto, concluye MEILÁN, «se podrá discrepar de la solución constitucional a cuestiones concretas, pero no puede prescindirse de lo que la Constitución dice, o hacerla decir lo que no dice, por mucha autoridad científica que se tenga o por mucho poder político que se detente, que no puede estar por encima de la Constitución como así ha ocurrido». El desvío, entendido como vulneración de preceptos concretos y, más en general,

(9) Vid. BASTIDA, X., *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 123 y ss.

como establecimiento de un modelo uniforme de descentralización del poder distinto de que se deduce de una interpretación leal del texto constitucional, se verificó a través de dos decisiones de calado: la generalización de las asambleas legislativas a todas las Comunidades Autónomas, en vulneración del artículo 152, y la desnaturalización del artículo 150.2 para convertirlo, en contra de la voluntad del constituyente expresada en los antecedentes parlamentarios del precepto y de su tenor literal, en un mecanismo de transferencia (y homogeneización) competencial.

5. La comisión de expertos justifica en su informe la generalización de las asambleas legislativas con el argumento de que el hecho de que el artículo 152 prevea la existencia de asamblea legislativa para las Comunidades Autónomas del 151 no significa excluirla para las demás, máxime cuando, añade, el artículo 150.1 CE prevé que las Cortes Generales puedan atribuir a las Comunidades la potestad de dictar normas con fuerza de ley. Se invoca también el artículo 153, según el cual «el Tribunal Constitucional controla las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas».

Tal tesis, afirma MEILÁN, supone no sólo una interpretación forzada de la Constitución (y una ruptura de los pactos políticos que la sustentaban) sino una vulneración del artículo 152, que no puede interpretarse al margen de lo que dispone el 151. Supone también pasar por alto las indicaciones presentes en el texto refrendado confirmando que la previsión del consti-

tuyente era no generalizar más allá de las Comunidades Autónomas del artículo 151 la existencia de asambleas legislativas: la referencia que el artículo 150.1 contiene «a todas o a alguna» de las Comunidades Autónomas y, en especial, que al regular la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el 163 alude a los «órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Asambleas de las mismas». El propio Consejo de Estado acabó por reconocer lo evidente en su informe de 16 de febrero de 2006 sobre los contenidos de una eventual reforma de la Constitución española al señalar, en relación con el artículo 152, que «el hecho de que la estructura institucional que en él se preveía para algunas CC.AA. se haya generalizado obliga, sin embargo, a mantener su contenido en todo lo esencial. Para ello basta con suprimir el inciso que hoy restringe el ámbito de la norma a las CC.AA. que alcanzaron por la vía rápida el máximo nivel de autonomía».

Sea como fuere, la imputación que se hace al título VIII de la Constitución de haber provocado la creación de «diecisiete mini-estaditos» (10) debe

(10) Tal es el caso del ex presidente del gobierno José María AZNAR LÓPEZ: «cada comunidad autónoma ha ido desarrollando su propio sistema institucional en imitación del propio Estado, pero en menor tamaño. Y éste multiplicado por diecisiete» (AZNAR LÓPEZ, J.M., *Memorias*, I, Planeta, Barcelona, 2012, pág. 109), idea recogida por uno de los firmantes del informe de 1981 en una conferencia dictada en la fundación (FAES) presidida por el primero (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete «estaditos»*, Documento de Trabajo n.º 7, Fundación Transición Política Española, Madrid, 2013).

serle hecha no a él sino al modelo, deturpado, resultante de los pactos bipartidistas reseñados. Si, por el contrario, se hubiese respetado el diseño original de 1978 el edificio resultante podría ser más liviano o, al menos, se habría eliminado una de las causas que provocaron la copia mimética, en cada Comunidad Autónoma, de las estructuras estatales.

El caso es que la decisión de generalizar la existencia de asambleas legislativas trasciende lo organizativo, extendiendo también sus consecuencias al ámbito competencial. Las Comunidades Autónomas carentes de potestades legislativas no podrían asumir estatutariamente una parte importante de las competencias normativas del artículo 149.1. Precisamente, solventar esa falta era el sentido de las leyes marco reguladas en el artículo 150.1, hoy relegado al olvido.

6. El otro instrumento fundamental para la generalización del sistema autonómico, las leyes orgánicas de transferencia previstas en el artículo 150.2 CE, fue empleado también en contra de lo dispuesto en la Constitución. Más en concreto, en fraude del lapso temporal dispuesto en el artículo 148.2 y del tenor literal del propio precepto que no permite la transferencia de la titularidad de competencias completas sino, más limitadamente, de «facultades correspondientes a materia de competencia estatal».

Como en el caso anterior, autores e inductores eran plenamente conscientes de la inconstitucionalidad de la operación. Al punto que la

contestación del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a la proposición de Ley Orgánica formulada por el Parlamento de Cataluña para que se delegase en la Generalitat la competencia para autorizar un referendo consultivo a fin de que el pueblo catalán se pronunciase sobre el futuro político de su país, incide, precisamente, en que tal pretensión supondría la transferencia genérica a la Generalitat de la totalidad de una competencia estatal y no únicamente de determinadas facultades de regulación, siendo que «el citado artículo 150.2 CE prevé sólo la transferencia de facultades correspondientes a materias de competencia estatal, pero no la competencia estatal, toda ella en sí misma». En definitiva, tal y como indica MEILÁN, «toda una desautorización de lo realizado por los partidos mayoritarios desde 1981».

7. Y si, contradiciendo la alegada «ambigüedad» del título VIII de la Constitución, la construcción de un Estado autonómico uniforme se hizo en abierta vulneración de determinados preceptos constitucionales, ¿cómo es que el ordenamiento no corrigió la infracción restableciendo la vigencia efectiva de las normas preteridas? La respuesta estriba en que —al menos hasta ahora— sólo los grandes partidos estatales tienen la posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad sin necesidad de justificar interés o afectación especial alguna (11).

8. Respecto de la situación actual, el diagnóstico del autor es demoleedor:

«El consenso constituyente ha desaparecido. De los pactos han quedado fuera los partidos nacionalistas. Los vascos tienen un elemento diferencial, al amparo de la DA 1.ª de la CE... Los catalanes han ido participando en el sistema aprovechando las minorías parlamentarias de los gobiernos en el poder para conseguir contrapartidas. De alguna manera las reformas del sistema financiero autonómico han respondido a apremios de Cataluña. En la retaguardia dialéctica han conservado un argumento difícilmente discutible: el Estado autonómico actual no es el que ellos aprobaron al refrendar la Constitución. A la hora de reclamar lealtad constitucional no habrá que olvidarlo, aunque no justifique su falta al plantear de un modo unilateral y en una situación de crisis la iniciativa secesionista».

Resulta evidente que, en contra de los pronósticos de los expertos de 1981, de clara impronta orteguiana, la generalización y homogeneización, competencial e institucional de las diferentes comunidades autónomas no ha resuelto los problemas que el constituyente trató de superar en

(11) Debe notarse que el artículo 33.2 LOTC, diferenciando donde no lo hace el artículo 163 CE, restringe la legitimación de los gobiernos y asambleas legislativas autonómicas «para

el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

1978. A la vista del conflicto político que enfrenta a Cataluña y al Estado puede afirmarse más bien todo lo contrario, y ello con independencia de la opinión que sobre el mismo se sostenga (12).

9. Fiel a su premisa de separación neta entre los juicios y decisiones políticas y el análisis y las propuestas jurídicas (13), MEILÁN acaba realizando diversas sugerencias que, a su juicio, podrían ser útiles para acomodar el Estado autonómico al modelo original de la Constitución, responder a los anhelos ciudadanos y solventar las deficiencias del sistema. Todas ellas, supongan o no una reforma constitucional, respetan los trazos esenciales del texto de 1978: reconocimiento de las singularidades del País Vasco, Cataluña y Galicia, recalificando como Disposición Adicional la actual Disposición Transitoria segunda; convalidar el acceso de Andalucía a la vía del artículo 151; suprimir, mediante un pacto político de sentido contrario a aquel que las generalizó las asambleas legislativas en las restantes comunidades autónomas y articular vías que permitan, modificando el artículo 92 de la

Constitución, consultar al pueblo de Cataluña. El autor se cuida muy bien de que todas las reformas propuestas puedan realizarse a través del procedimiento ordinario del artículo 167 CE.

10. Sólo el tiempo dirá si el Estado autonómico puede ser mejorado. El tiempo, no mucho, y la existencia de una ciudadanía activa, conocedora de su historia y que, comprometida con la verdad y la democracia, piensa realmente en «autonómico». El profesor MEILÁN es uno de ellos. El libro que se comenta, escrito contra corriente, contiene elementos valiosos para una reconstrucción, difícil, de una convivencia en común igualitaria y mutuamente provechosa.

Carlos AYMERICH CANO

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.13>

VÁZQUEZ MATILLA Francisco Javier y RAZQUIN LIZARRAGA Martín María, *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de contratos del sector público*. Editorial Aranzadi, 2017, 370 páginas.

En la monografía objeto de la presente recensión, los autores, expertos en el Derecho de la contratación pública, acometen el estudio de la compleja cuestión relativa a la adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley 9/2017, de contratos del Sector público (LCSP), analizando las normas generales aplicables a todas las adjudicaciones y las especificidades de cada procedimiento de adjudicación.

(12) La mía, favorable al reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos que, mal que bien, convivimos en el Estado español la expresé hace ya quince años en AYMERICH CANO, C., «Hacia un estado plurinacional: una propuesta abierta desde Galicia», en el libro colectivo coordinado por FERNÁNDEZ, T. y LABORDA, J.A., *España ¿Cabemos todos?*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

(13) «Los juristas no deben suplantar a los políticos. A aquellos corresponde suministrar, si es el caso, las posibilidades que ofrece el Derecho para que quienes tienen la responsabilidad adopten las decisiones que los intereses generales demanden».