

Reforma constitucional y Estado Autonómico, de Miguel Agudo Zamora

Madrid: Tecnos, 2019, 144 páginas. ISBN 978-84-309-7868-7

María Dolores Montero Caro

Profesora doctora de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba

Son cuantiosos los estudios que hacen referencia a nuestro modelo de organización territorial, a sus debilidades y fortalezas, desde que fuera plasmado en el Título Octavo de la Constitución Española. Sin embargo, la última obra publicada por el profesor Miguel Agudo Zamora bajo el título *Reforma constitucional y Estado Autonómico* se presenta como un diagnóstico genérico de la situación actual en un momento histórico en el que se plantea su revisión, denominación esta a la que el profesor Agudo prefiere calificar como “necesaria modernización” de la España de las Autonomías.

La dilatada experiencia investigadora del profesor Agudo en el ámbito del Derecho Constitucional en general, y del Estado Autonómico en particular, queda patente en su currículum, con más de cien artículos científicos y capítulos de libros, subrayando su papel como coordinador de numerosas obras colectivas, entre las que destaca la referente a *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, en la que quince prestigiosos especialistas analizan pormenorizadamente dicha norma autonómica. Dentro de este marco de intensa actividad relacionada con la elaboración y difusión del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 recibió en 2009 el Premio de Transferencia de Conocimiento a la Sociedad, otorgado por el Consejo Social de la Universidad de Córdoba. Igualmente, entre 2005 y 2013 fue investigador principal del Observatorio que la Junta de Andalucía, a través del Centro de Estudios Andaluces, puso en marcha sobre el Estado Autonómico y su financiación.

En el prólogo de la monografía el profesor Agudo ya adelanta el objeto de la misma, que no es otro que la necesidad de emprender un nuevo proceso de

modernización del Estado de las Autonomías basado en el debate doctrinal y político existente en la actualidad, por el cual es necesario plantear una serie de reformas en nuestro modelo territorial de organización del poder al entenderse que el consenso existente durante cerca de tres décadas se ha debilitado a raíz de la crisis económica y social de 2008 y, por supuesto, tras las particularidades surgidas en los últimos años en Cataluña, cuyo origen puede situarse en la publicación de la STC 31/10, que declaraba inconstitucionales solo algunos de los preceptos del Estatuto catalán, pero que lo interpretaba, al menos en varios de sus aspectos más esenciales, de un modo diferente a la voluntad de sus redactores.

La obra se estructura en tres grandes capítulos. En el primero de ellos, denominado “La reforma constitucional”, se plantea la pregunta de si es necesaria una nueva Constitución o, al menos, una reforma constitucional en profundidad teniendo en consideración que la sociedad actual dista mucho de la España que aprobó el referéndum constitucional hace ya más de cuatro décadas. Para responder a esta cuestión, Agudo esboza, de forma breve pero precisa, la importancia que ostenta el mecanismo de reforma como componente necesario en todas las Constituciones. El autor considera en este primer capítulo la necesidad de iniciar un proceso de reforma constitucional, pero siempre manteniendo los fundamentos sobre los que se asienta la Constitución de 1978.

En el segundo capítulo, “El Estado Autonómico: claves para un diagnóstico”, se muestra al lector una panorámica sobre la configuración de nuestro sistema territorial. En este sentido, el profesor Agudo entiende que nuestro modelo compuesto de Estado no puede configurarse ni como un Estado unitario, ni como un Estado federal, ni como un Estado regional; más bien, tiene un carácter abierto y contiene elementos de todos ellos, aunque en buena medida se asemeja a un Estado federal, pero con ciertos matices. Precisamente, son estos matices los que plantea el autor en este capítulo, realizando un diagnóstico no solo jurídico, sino también político y social, mediante el cual pone sobre la mesa que, pese a los altos niveles de autogobierno alcanzados por las Comunidades Autónomas, en la actualidad existen ciertas disfunciones que hacen necesario reaccionar. Asimismo, y siguiendo el estilo socrático que caracteriza la redacción de esta obra, Agudo se plantea la conveniencia o no de poner en marcha la reconstrucción de nuestro modelo de organización territorial en un momento histórico de crisis provocada por la demanda soberanista en Cataluña y la consiguiente activación, por primera

vez en la historia democrática, de los mecanismos previstos en el artículo 155 de nuestra Carta Magna.

El último de los capítulos que componen esta obra, el capítulo tercero, es también el más extenso, ya que recoge todas y cada una de las cuestiones que el profesor Agudo considera que deben ser objeto de reforma constitucional en lo que a la organización territorial de España se refiere, a saber: la inclusión de los sujetos y hechos diferenciales, la cohesión social y territorial, la igualdad de los españoles en sus prestaciones básicas, la reforma en profundidad del Senado, mayor colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en la gobernanza del Estado, una mejora en la claridad de la distribución de competencias, un nuevo modelo de financiación autonómica, una configuración territorial del Poder Judicial, así como el papel de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

En este amplio capítulo considera, entre otras cuestiones, la necesaria inclusión en el texto constitucional de los nombres de las Comunidades Autónomas, implicando así la “constitucionalización” del ordenamiento territorial existente, a la misma vez que aboga por la garantía y protección de la diversidad e identidades diferenciadas de cada territorio, en el marco de la observancia de los principios de unidad y solidaridad. Siguiendo un fundamento similar, el profesor Agudo entiende igualmente necesaria la inclusión constitucional de forma expresa de la participación autonómica en las decisiones de la Unión Europea. Se trata, por tanto, de una reforma cuyo objetivo último es precisamente el de modernizar el texto constitucional adaptándolo a la realidad actual.

Como ya se ha señalado anteriormente, son numerosas las posibles reformas y mejoras planteadas en este tercer capítulo, algunas de ellas, como la necesaria reestructuración del Senado como verdadera cámara de representación territorial, son ampliamente apoyadas por la mayor parte de la doctrina constitucional de nuestro país. Sin embargo, podemos destacar, por la novedad que supone, la posible definición del modelo de Estado social como Estado social autonómico, cimentado, en palabras de Agudo Zamora, en la idea de afirmar que “la mayor parte de las materias de competencia autonómica se corresponden con algunas de las áreas centrales propias del Estado social”. Asimismo, y acercándose a la configuración del modelo federal, el profesor Agudo aboga por un cambio más significativo, debido a las consecuencias que ello supondría en el ámbito jurídico, consistente en despojar a los Estatutos de

Autonomía de su carácter de ley orgánica y de su función en la distribución de competencias, ocupándose así, única y exclusivamente, de las cuestiones internas de la Comunidad. Sin duda alguna, ambas reformas planteadas en esta obra dejan abierto un debate doctrinal muy interesante para futuras tesis e investigaciones que profundicen en la materialización de estas reformas constitucionales.

Por último, esta obra finaliza con un apartado de conclusiones con el que se busca claramente ordenar todas las ideas sobre reforma constitucional relacionadas con el modelo de Estado Autonómico. Llama la atención la forma en la que se presentan estas conclusiones, enumeradas de la uno a la veinte, y mostradas de forma breve pero concisa. Es visiblemente evidente que, con esta forma de redacción del apartado conclusivo, el profesor Agudo procura fijar, de forma más o menos categórica, cada uno de los posibles cambios y/o reformas de índole constitucional que plantea en referencia a nuestro modelo territorial.

En síntesis, la obra *Reforma constitucional y Estado Autonómico* se presenta como un estudio con vocación de síntesis en referencia a uno de los temas más estudiados por la doctrina constitucional en los últimos años debido al auge de reformas estatutarias acontecidas en el primer decenio del siglo XXI, pero, más aún, desde la situación política y jurídica provocada tras el desafío soberanista en Cataluña. Sin embargo, con la publicación de esta obra, el profesor Agudo no solo pretende hacer valer sus amplios conocimientos sobre el tema, sino que además consigue hacerlo siguiendo un estilo muy ordenado, didáctico y concreto que busca huir de complejidades jurídicas. Por todo ello, podemos concluir expresando que *Reforma constitucional y Estado Autonómico* del profesor Miguel Agudo Zamora es una obra imprescindible para todo aquel que quiera conocer cuáles son las cuestiones de nuestro modelo territorial que deben ser objeto de reforma para, de esta forma, adaptarlo a las demandas y particularidades que reclama la sociedad española actual. Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta que nos encontramos delante de un libro de ámbito jurídico científico, el carácter didáctico que impregna sus líneas hace también que sea altamente recomendable su lectura para legos en la materia o estudiantes de Derecho que pretendan conocer cómo se configura nuestro modelo territorial, cuáles son las debilidades que presenta y cómo pueden ser subsanadas mediante el mecanismo de reforma constitucional.