## NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS



## 1. NOTICIA DE LIBROS

Bayona i Rocamora, Antoni, El derecho a legislar en el Estado autonómico, Editorial Tecnos — Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1992\*

El derecho a legislar en el Estado autonómico del profesor Antoni Bayona i Rocamora es una de aquellas obra que convierten cualquier intento de recensión en una tarea al mismo tiempo fácil y sobrante. Fácil, porque es fruto de una gran capacidad de síntesis y de rigor metodológico que simplifica enormemente su lectura y su comprensión. Y sobrera, porque, entre otros motivos, la obra incluye un prólogo del catedrático de derecho administrativo y ex-magistrado del Tribunal Constitucional, Jesús Leguina Villa, y una presentación del propio Antoni Bayona, que, con las correspondientes adecuaciones formales, pueden funcionar perfectamente como síntesis de este estudio y suplir las mejores recensiones que, con toda seguridad, se van a publicar. Todas estas recensiones pueden preterirse directamente dada la necesidad de considerar este libro como obra de lectura obligada para todos los estudiosos del derecho público.

A nuestro entender, todas estas consideraciones deberían relevarnos de la tarea de ofrecer un comentario sintético más o

menos ajustado a la estructura y al desarrollo del estudio para ensayar, en cambio, una valoración conjunta y de fondo de El derecho a legislar en el Estado autonómico. Con todo, una breve aproximación formal a este análisis del sistema autonómico de distribución de competencias legislativas podría subrayar que se trata de una obra que tiene su origen inmediato en la tesis doctoral del autor, que su contenido se estructura en cinco capítulos equilibrados que se suceden lógicamente y que, finalmente, cierra el trabajo una completa bibliografía sobre la materia, de gran utilidad para toda persona que quiera aproximarse o profundizar en ella. En cualquier caso, parece oportuno dar una breve -y forzosamente incompleta- noticia sobre el contenido de aquellos cinco capítulos en que se estructura la obra.

El capítulo I contiene una reflexión sobre la distribución de la potestad legislativa y las tipologías competenciales que se derivan de ella. A partir del estudio de la distribución de competencias en varios sistemas federales — Estados

<sup>\*</sup> Existe la versión catalana del libro con el título El dret a legislar en l'Estat autonòmic, Escola d'Administració Pública de Catalunya, col. «Estudis», núm. 12, Barcelona, 1993.

<sup>1.</sup> Sin embargo, el autor especifica que no se trata de una bibliografía exhaustiva por el hecho de que sólo ha incluido los trabajos consultados de forma directa en la elaboración del estudio.

Unidos, Suiza y Alemania— y regionales —Italia y Estado integral de la II República española—, el autor analiza detalladamente las tipologías competenciales deducidas del actual sistema autonómico español para, de acuerdo con este sistema, considerar críticamente varias interpretaciones de aquéllas basadas en una comparación, no siempre posible ni adecuada, con otros modelos descentralizados.

En esta misma línea, el capítulo II ensaya una explicación de la distribución del derecho a legislar según las reglas materiales o de fondo de este reparto, señalando como característica propia y principal del sistema autonómico el criterio de la división de materias y funciones. Por lo tanto, el autor destaca la necesidad de relativizar las denominaciones o categorías formales de las competencias y de negar la funcionalidad de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE como criterio competencial. Asimismo, pone de relieve el hecho de que, en la línea propugnada, el Tribunal Constituciaonal haya acudido a aquellas reglas de fondo que ordenan el reparto competencial - separación y división de esferas competenciales a partir de la división de materias y funciones— rechazando, así, las interpretaciones que podrían desvirtuar el sistema.

Este sistema de distribución de competencias legislativas también se podría subvertir según cuál fuera la operatividad que se diera al criterio del interés como elemento limitador, delimitador o corrector de las competencias autonómicas. Con posterioridad, o más allá de la concreción inicial de este interés mediante la reserva constitucional y estatutaria de competencias en favor del Estado y de las comunidades autónomas, asegurando los principios de unidad-intereses generales y de autonomía-intereses territoriales, esta operatividad sólo se puede desa-

rrollar en supuestos muy singulares. El capítulo III de la obra se enfrenta con esta problemática y da respuesta a las dudas que plantea, respuesta que, posteriormente, queda validada a través del análisis de la técnica de las leyes armonizadoras, como única vía excepcional para romper la rigidez de la distribución competencial, o, dicho de otra manera, de la concreción constitucional y estatutaria de los distintos intereses en juego.

Estos tres primeros capítulos de la obra formarían lo que se podría denominar teoría general del sistema ordinario de competencias legislativas. Dicho rápidamente, el capítulo IV se dedica, a continuación, al análisis de las excepciones y modulaciones a esta teoría general, las cuales se derivan de la configuración estatutaria de las competencias, de singulares previsiones constitucionales y del posible y excepcional reconocimiento de supuestos particulares de concurrencia competencial; y el capítulo V y último del estudio se centra en el examen de los supuestos que conllevan una situación, tan importante cuantitativamente y cualitativamente en el modelo autonómico español, de compartición de la potestad legislativa. Aquí se estudia el exponente más claro de las competencias legislativas compartidas, aquel que responde al esquema de competencia básica-competencia de desarrollo legislativo, y también aquel otro supuesto de confluencia de potestades legislativas sobre una misma materia, constituido por la coincidencia entre una competencia legislativa autonómica y la existencia de una reserva de ley orgánica.

Un interés especial merecen las consideraciones del autor sobre la evolución experimentada por la reciente jurisprudencia constitucional en materia de competencias estatales de carácter básico, evolución que, con toda seguridad, aportará nuevos e importantes elementos de discusión.<sup>2</sup>

Por lo que respecta a una valoración global de *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, podemos referirnos al autor, a las características generales de la obra y a su utilidad para los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar el sistema que ésta trata.

El autor del estudio, entre otras experiencias, une a la condición de profesor universitario y, por lo tanto, a las tareas de docencia y de investigación científica, su calidad de miembro del Conseio Consultivo de la Generalidad de Cataluña. Este bagaje profesional, como ocurre normalmente, tiene una indefectible plasmación en la metodología y en el contenido de la obra. Por un lado, el autor vierte en la obra la culminación de un proceso de reflexión iniciado en varias publicaciones parciales sobre la materia<sup>3</sup> y, por otro lado, consigue mantener el tratamiento de esta posición equilibrada que le aleia de caer en corrientes de interpretación más o menos partidarias de la preeminencia político-jurídica de un suieto del régimen de distribución competencial sobre otro. Posición equilibrada que, sin embargo, no impide al autor llegar a una formulación transparente de las críticas y las conclusiones que aporta.

En cuanto a la obra, los tres parámetros esenciales que se utilizan coinciden con los siguientes: el análisis del derecho positivo español (Constitución, estatutos de autonomía y otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad) y del

derecho comparado (sistemas descentralizados de mayor influencia en la redacción o interpretación de las cláusulas competenciales); el estudio y la valoración de la numerosa doctrina científica que ha tratado la materia; y la también numerosa iurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución, la cual es objeto de una valoración positiva en muchos casos v de unas valoraciones bastante críticas en otros. De un modo prácticamente sisremático, se recurre a este triple sistema de análisis para presentar los distintos aspectos del derecho a legislar y para señalar su evolución y su tratamiento actual. Por lo tanto, es fácil admitir que este estudio también constituye una lograda explicación histórica del diseño y el desarrollo del sistema competencial vigente.

Esta reflexión enlaza con las consideraciones sobre la funcionalidad de la obra como aportación doctrinal a la disciplina del derecho público. En ese sentido, y a nuestro entender, creemos que la necesaria utilización de esta obra por los que se inicien en esta disciplina puede verse dificultada por el alto grado de abstracción conceptual que caracteriza a la materia y que, en cualquier caso, la clara y limpia redacción del estudio contribuye a reducir sensiblemente. Sin embargo, en este ámbito, el obstáculo mencionado tiene que forzar a complementar el contenido de este estudio con unas consideraciones previas que este trabajo, por su propia naturaleza, no podía ni debía abarcar.

<sup>2.</sup> Entre los más llamativos, quizás, el relativo a la posibilidad del legislador estatal de establecer «reglas básicas diferenciadas», en una clara ruptura del clásico criterio de la «uniformidad normativa», ruptura ya detectada entre nosotros por J. Ferret i Jacas (vid. Autonomia, núm. 12 (1990), pág. 326-329).

<sup>3.</sup> Vid., entre otros, «Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español», Revista Vasca de Administración Pública, núm. 10, vol. I, 1984; «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 45, 1985; «Comentario introductorio al artículo 10 EAC», dentro de la obra colectiva Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1988; y «Comentario nº 19: competencias exclusivas», dentro de la misma obra.

Con carácter general, debemos coincidir con Bayona i Rocamora cuando insiste en la ineludible necesidad de evitar la importación de elementos propios de otros sistemas comparados a ordenamientos que, como el sistema autonómico de reparto del poder legislativo, responden a reglas propias y diferenciadas de aquellos otros sistemas. Salvo en los casos en que sea realmente posible esta operación, no parece legítimo postular esta adopción de técnicas foráneas sin propugnar a la vez la previa modificación del modelo vigente para hacerlo equiparable al sistema de donde se recogen. En esta línea se inscriben, por ejemplo, las reflexiones del profesor Bayona sobre la regulación actual del Senado español. Otra de las conclusiones indiscutibles de la obra la constituye la advertencia del peligro que supone descontextualizar las afirmaciones del Tribunal Constitucional -o de cualquier otro órgano, jurisdiccional o nodel marco general en el que se incriben. En este campo, pues, la interpretación sistemática y el examen completo de las decisiones jurisprudenciales debe predominar necesariamente.

También debe valorarse positivamente que el contenido del estudio no se sitúe en un nivel excesivamente teórico. Así, en los casos extremos, el autor se muestra partidario de renunciar a las construcciones dogmáticas que, pese a gozar de una perfección técnico-jurídica impecable, la práctica haría inviables.

Asímismo, a pesar de que el profesor Bayona propone la relativización de las categorías resultantes de la tipología competencial, también es destacable el esfuerzo conceptual realizado para establecer su concepción sobre la mencionada tipología. Ésta le permite desmitificar el concepto de exclusividad y compatibilizarlo en determinados supuestos con la situación de compartición de la función

legislativa, así como diferenciar conceptualmente estos regímenes competenciales de la concurrencia competencial. Según el autor, esta última figura, propia de los sistemas federales, tiene un escaso ámbito de operatividad cuando se trata de interpretar el sistema constitucional español. Este sistema se articula sobre los criterios de exclusividad y compartición y de acuerdo con una rígida separación de materias y funciones, sin dejar, por tanto, demasiado juego a las situaciones de doble titularidad sobre una misma materia.

En definitiva, la obra combina el análisis interpretativo y prescriptivo del sistema general de competencias legislaticon tratamientos completos de instituciones propias de dicho sistema o que pueden influir decisivamente en el mismo (regla de prevalencia, de supletoriedad, leyes de armonización, leyes orgánicas, ...) y con referencias a supuestos específicos dentro de aquel sistema general (la pretendida horizontalidad de la cláusula del artículo 149.1.1 CE, el carácter indistinto o paralelo de la competencia en materia de cultura, el reduccionismo sufrido por la competencia en materia medioambiental, las consecuencias competenciales de la integración en la Comunidad Europea...),

Por todo ello podemos concluir esta aproximación a *El derecho a legislar en el Estado autonómico* con las palabras finales que utiliza J. Leguina Villa para cerrar el prólogo que le dedica:

«Decía con razón el benemérito Padre ISLA en su Fray Gerundio ... que 'el buen libro es como el aceite que al cabo nada sobre todo'. Éste es el caso del que ahora ocupa la atención del lector; su sólida construcción y su excelente calidad le garantizan a buen seguro una perdurable flotación y navegabilidad.»

Xavier Bernadí i Gil

Milian i Massana, Antoni, Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació (Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, 406 pág.

La ordenación jurídica de la pluralidad lingüística en el seno del Estado es una función de los poderes públicos en la que confluyen cuestiones políticas trascendentales de las sociedades modernas: las relaciones mayoría/minoría, los derechos y libertades culturales, las garantías y la seguridad jurídica, las identidades nacionales, la organización territorial del poder, los principios del Estado constitucional democrático... De ahí la creciente importancia del derecho lingüístico dentro del derecho público, especialmente en aquellos países, como el nuestro, donde la realidad sociolingüística es compleia v las normas deben conciliar a menudo necesidades y aspiraciones distintas, intentando racionalizar un campo que, en general, es altamente «sensible». Por eso es importante que el derecho lingüístico se haga desde el rigor científico, precisamente por el peligro (real) de ser elaborado desde la propaganda política, la falta de realismo o, lo que es peor, el sectarismo y la arbitrariedad. En ese sentido, el trabajo que desde hace unos años está llevando a cabo Antoni Milian creemos que tiene un valor inestimable, no sólo por lo que implica de dedicación y continuidad (visible en las numerosas y suficientemente conocidas publicaciones del autor), sino también por la honestidad científica y el rigor con que está hecho.

La obra que ahora publica el Instituto de Estudios Autonómicos es un excelente trabajo de derecho lingüístico comparado en el que el autor se plantea un objetivo ambicioso: determinar cual es el contenido lingüístico esencial del derecho a la educación (excluyendo la enseñanza universitaria) en varios ordenamientos estatales y en el Derecho

internacional. De entrada, cabe poner de manifiesto el acierto en la elección del obieto de estudio, que aborda (nuevamente) la relación, no siempre fácil, entre derechos lingüísticos y derechos fundamentales (por ejemplo, distinguiendo el contenido lingüístico de un derecho de los derechos lingüísticos propiamente dichos). En segundo lugar, por las características mencionadas del derecho lingüístico, nos parece extraordinariamente saludable el análisis comparado, que siempre enriquece y relativiza el conocimiento de lo que es propio. Y, en tercer lugar, debe reconocerse el mérito de afrontar las dificultades y los riesgos que siempre ofrece el estudio de categorías jurídicas que no sólo se expresan en distintas lenguas, sino que pertenecen a ordenamientos y tradiciones muy distintas que deben captarse con precisión. Consciente de estos peligros, el autor ha optado por un conocimiento directo de la realidad jurídica y ha acudido (físicamente) a las fuentes originarias (tribunales, organismos administrativos y consultivos, bibliotecas especializadas) para encontrar el material —fundamentalmente, pero no únicamente, jurídicoque le ha permitido elaborar los cinco étude de cas (Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España) que son objeto de comparación. La acumulación de este impresionante volumen de material, meticulosamente recopilado y ordenado, y escrupulosamente transcrito (todas las citas figuran en la lengua original, incluso en alfabeto cirílico), hacen de cada «caso» una exhaustiva monografía que se puede leer independientemente. Estos estudios permiten que el autor reconstruva cinco modelos lingüístico-escolares reóricos romando como elemento de-

terminante el grado de libertad de elección de la lengua docente (la lengua vehicular), pero también la lengua o las lenguas que tienen que aprender los alumnos (la enseñanza de la lengua), así como la determinación de la segunda lengua. En este punto, el trabajo pone de manifiesto la evolución que han sufrido algunos modelos (como la progresiva territorialización del sistema belga), lo cual demuestra el carácter dinámico del derecho lingüístico. Y lo que es más importante, constata la coexistencia de distintos modelos dentro de un mismo Estado, precisamente porque cada situación lingüística reclama normalmente un sistema lingüístico-escolar propio. Esta constatación lleva al autor a desaconseiar la sacralización de un único modelo en futuras convenciones internacionales sobre esta cuestión.

Cabe destacar que el trabajo no se limita a poner de manifiesto similitudes y diferencias, resultado propio del análisis comparativo, sino que llega a una conclusión a la que el autor nos ha ido preparando a lo largo del texto. Ésta es que el contenido lingüístico del derecho a la educación es mínimo y se reduce sencillamente al derecho del niño a recibir la enseñanza en una lengua comprensible, es decir, de manera que consiga entender los contenidos y los conocimientos que se vehiculan en ella. Esto implica que el contenido lingüístico esencial del derecho a la educación, tal como es reconocido en las constituciones y en el Derecho internacional, no garantiza ni el derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua ni el derecho de los padres a escoger la lengua docente, derechos propiamente lingüísticos que pueden ser objeto de un reconocimiento autónomo. La conclusión lleva al autor a preguntarse si, dado

que el contenido lingüístico del derecho a la enseñanza es tan escaso, son válidos o, mejor dicho, legítimos todos los modelos. La respuesta debe darse en base a un criterio interno, es decir, utilizando como parámetro de juicio los principios y los valores consagrados en los textos constitucionales. Y, en cualquier caso, es negativa, por el hecho que aquel contenido mínimo impide los modelos homogeneizadores, los cuales no preven medidas auxiliares para alumnos que han seguido la escolaridad en una lengua que no es la suya; o los que imponen la lengua vehicular no propia sin técnicas pedagógicas mínimas para garantizar la comprensibilidad de los contenidos impartidos.

El trabajo de Antoni Milian plantea. en definitiva, una cuestión trascendental: ¿hasta qué punto y en qué grado es admisible en un Estado constitucional democrático la limitación de la libertad lingüística? La posición del autor es clara: las medidas restrictivas serían legítimas si son justificadas en valores constitucionalmente protegidos, como salvaguardia de una minoría lingüística, y siempre que respetaran la igualdad y la proporcionalidad. Una opinión que nos parece sensata y digna de ser tenida en consideración por todos aquéllos que trabajan en la materia, sobre todo porque es fruto de un trabajo reflexivo que ha ido madurando a lo largo de los años y, también, del excelente estudio que comentamos, el cual, como escribe Bruno de Witte en el prólogo, «merece un lugar entre las mejores obras sobre derecho lingüístico comparado aparecidas hasta hoy en todo el mundo».

Enric Fossas Espadaler