

RECENSIONES Y NOTICIA
DE REVISTAS

1. RECENSIONES

Saiz Arnaiz, Alejandro, *Estado federal y «estatuto particular»*. *La posición constitucional de la provincia de Quebec en la Federación canadiense*, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1997.

De un tiempo a esta parte, muchos debates acerca de los parámetros por los que debiera discurrir el devenir de la descentralización política han girado en torno a las nociones de «hecho diferencial», «asimetría» o «estatuto particular». En efecto, tales expresiones han despertado un interés inusitado en la clase política, la doctrina científica y los medios de comunicación, que se ha ido extendiendo por estas y otras latitudes con la finalidad de descubrir su significado.

Aunque la cuestión remite en el fondo a la polémica sobre los fundamentos originarios de los modelos de organización territorial y su idoneidad para resolver las relaciones centro-periferia, se trata de una problemática relativamente novedosa en el área del derecho constitucional, cuyo estudio desde las perspectivas jurídica y política resulta de indudable trascendencia en los estados plurinacionales, donde las tensiones entre la homogeneidad y la diversidad han sido una constante en su evolución. En este contexto, las soluciones arbitradas en sede constitucional han intentado satisfacer ambos polos. En cualquier caso, estas y otras fórmulas integradoras quedan condicionadas al cambiante pa-

norama político, social y económico, lo que obliga especialmente a aquellos estados a reajustar con cierta periodicidad las bases del pacto fundacional, dando lugar en ocasiones a operaciones de auténtica ingeniería constitucional concebidas para ensamblar armónicamente tanto las aspiraciones de determinadas colectividades como los intereses generales del propio Estado.

Canadá constituye un claro ejemplo de cuanto venimos comentando. Esta Federación, apartándose del sistema general de distribución del poder, y merced a las especificidades lingüísticas, culturales y jurídicas del territorio francófono de Quebec, optó desde su nacimiento en 1867 por la admisión de los rasgos distintivos de esta provincia frente al régimen anglosajón imperante. La reforma constitucional de 1982 volvió a reabrir con especial intensidad la controversia sobre su posición constitucional, tema cuya solución no parece —a la vista de las constantes peticiones de mayor autogobierno por parte de este territorio y de la escasa respuesta obtenida hasta la fecha— estar cercana en breve. Esta dialéctica se ha reproducido en el presente y promete repetirse a corto plazo, lo que da una idea de la resis-

tencia de aquella provincia a integrarse en el marco general por temor a perder sus señas de identidad, a las que recurre asiduamente para proclamar su *status* privilegiado en el conjunto del Estado.

Precisamente este supuesto carácter asimétrico del modelo canadiense parece presidir las recientes reflexiones al respecto, algunas de las cuales alaban —quizás exageradamente— las bondades de aquél como ejemplo exportable incluso a nuestro país. Pues bien, todo planteamiento sobre este asunto exige como punto de partida inexcusable el análisis de las previsiones constitucionales a fin de situar la discusión en sus justos términos. Este es el objetivo principal de la obra de Saiz Arnaiz, en la que se ofrece un exhaustivo examen del derecho constitucional canadiense en el ánimo de encontrar aquellas claves que en última instancia permitan confirmar o desmentir tal aserto, esto es, el posible reconocimiento a nivel constitucional de una posición especial, de un «estatuto particular» para la provincia de Quebec. A través de nueve capítulos el autor irá desvelando en cada sector del ordenamiento el verdadero lugar que ocupa aquella en el entramado de la Federación.

El primero de ellos, a modo de introducción, efectúa un ilustrativo recorrido por los elementos característicos de aquel país, que parecen conferirle *a priori* una naturaleza ciertamente singular en comparación con otros modelos de descentralización política. De todos ellos destaca la eventual consagración de la asimetría, expresión a la que dedica el siguiente capítulo. Sin olvidar su origen y dimensión en el plano político, se abordará la misma desde la óptica jurídica, entendiendo por asimetría en el caso canadiense la atribución de *un plus* competencial en favor de la

provincia de Quebec, creencia que tratará de desterrar fundadamente a lo largo de todo su trabajo.

Previamente, el tercer capítulo delimita el marco normativo objeto de estudio, habida cuenta de la pluralidad de fuentes que lo conforman —reglas escritas, normas propias del *common law* y convenciones constitucionales. El autor centrará su atención en los textos constitucionales de 1867 y 1982, que se erigen en el principal —que no único— argumento para negar la concesión a la provincia francófona de un «estatuto especial», pese a las diferencias que en comparación con las otras provincias se observan en determinados ámbitos de actuación sobre los que proyecta su imagen de «sociedad distinta». En la explicación de esta «paradoja» empleará los capítulos restantes.

Así, el cuarto examina la Ley constitucional de 1867, acta fundacional de la Federación que sobre la idea del «dualismo canadiense» combinaba los rasgos típicos del federalismo homogeneizador con aquellos definidores de la identidad de cada colectividad (lengua, religión, particularidades jurídicas, etc.). Entre los primeros, Saiz Arnaiz incide en el denominado poder declaratorio federal (el Parlamento nacional puede asumir como propia una competencia sobre cualquier obra o empresa), la desaprobación y reserva de leyes provinciales (el ejecutivo federal tiene facultad para anular, invalidar o impedir su entrada en vigor) o el nombramiento de los tenientes-gobernadores y de los más importantes puestos judiciales en las provincias —a cargo del Gobierno central—, cuya utilización abusiva ha logrado ser atemperada en cada caso por las convenciones constitucionales.

En lo que se refiere a los elementos diversificadores asumidos en el pacto de

1867, el autor subraya el respeto al derecho civil codificado de Quebec —de inspiración francesa— frente a la generalización del sistema de *common law*, pero tal potestad no es más que la materialización de la competencia exclusiva que en este campo se concede a todas las provincias. En el área lingüística, aunque se tutelan los derechos de las minorías francófona y anglófona en los órganos judiciales y parlamentarios federales y en la provincia de Quebec, respectivamente, no se alcanzó la plena cooficialidad lingüística —sí en 1982—, al no extenderse a la Administración pública ni a las instituciones legislativas y judiciales provinciales. En la enseñanza confesional sí parece, por contra, que la aludida dualidad se ha implantado de manera global. La conclusión a la que conduce el estudio de la Ley constitucional de 1867 parte de admitir ciertas señas de identidad de Quebec que merecen su calificación como «sociedad distinta», pero de ello no se deriva un estatuto especial para dicha provincia.

Con el mismo planteamiento, el quinto capítulo afronta el análisis de la Ley constitucional de 1982. En esta ocasión Saiz Arnaiz se ocupa de aquellas novedades que pudieran haber potenciado la posición de la provincia francófona. Sobre el derecho a la educación en la lengua de la minoría, el reconocimiento de un trato diferenciado (art. 23) queda en la práctica un tanto recordado. Asimismo, se ha restringido a casos muy concretos la facultad de utilizar la identidad cultural y lingüística como título atributivo para fijar de forma justificada y razonable límites provinciales sobre algunos derechos fundamentales. Por otro lado, no se han incluido los derechos lingüísticos y culturales —previstos en los art. 16 a 23 de la Carta—

entre aquellos sobre los que cabe aplicar la cláusula *override* —Quebec es paradójicamente la única provincia que ha hecho uso de ella—, por la que se permite al Parlamento federal y a *todas* las asambleas provinciales emanar leyes en las que se limiten o supriman ciertos derechos fundamentales sin aducir ningún tipo de justificación.

Con estas premisas, la simetría interprovincial resulta para el autor incontestable, pues las singularidades de que goza Quebec obedecen prácticamente a su voluntad por poner en marcha unas potestades que fortalecen sus rasgos peculiares de identidad y autonomía, pero que —no debe olvidarse— están conferidas a todas las provincias por igual, aunque éstas no hayan hecho uso de las mismas.

El sexto capítulo aborda con profundidad los procedimientos de reforma constitucional. Al hilo de estas consideraciones no elude la polémica surgida en torno a la participación provincial en la aprobación de la Ley de 1982, resaltando la trascendental resolución del Tribunal Supremo que estimó aquella políticamente necesaria pero carente de referente jurídico exigible, con lo que Quebec se vería «privada» de un hipotético derecho de veto.

Seguidamente, describe hasta cinco procedimientos de revisión constitucional recogidos en la Ley de 1982, en los que se exige, en diversos grados y en función de las materias, la intervención de los parlamentos federal y provinciales. Mención especial debe hacerse al procedimiento general de revisión, en donde se encuentra la fórmula denominada *opting out* o derecho de retirada —art. 38.3—, en cuya virtud cuando la reforma constitucional tuviera por objeto transferir al Parlamento federal competencias legislativas provinciales,

aquella quedará sin efecto en una provincia si su asamblea legislativa expresa su desacuerdo antes de su promulgación, con el añadido de que cuando tales competencias afecten a educación y cultura la provincia que ejerce el derecho de retirada habrá de recibir una compensación financiera por parte de las instancias federales. Tras recordar que la limitación del *opting out* a los términos en que quedó aprobado fue otro de los argumentos esgrimidos por Quebec para atacar el proyecto de 1982, el autor proclama también sin reservas la paridad constitucional, en la medida en que la eventual diferenciación dependerá básicamente de la activación del derecho de retirada, garantizado a todas las provincias sin excepción.

Otro tanto cabría decir de las competencias en materia tributaria y de la participación en programas de gasto parcialmente financiados por el poder central, temas a los que destina el capítulo sexto. En el ámbito impositivo comenta la progresiva inserción federal dentro de las primigenias potestades provinciales en consonancia con las tesis del federalismo cooperativo, salvo en Quebec, que ha mantenido una estructura independiente de las demás provincias. No obstante, tales especificidades en el área de la imposición directa traen causa del ejercicio particularizado de facultades reconocidas globalmente.

Por lo que se refiere a la actitud de Quebec ante el *spending power* federal, el hecho de ser la única provincia que ha manifestado reiteradamente su negativa a participar en programas cofinanciados de gasto propuestos por las autoridades federales le ha permitido desarrollar sus propios programas, pero ello no empece para que el resto de provincias —igualmente competentes— siga los mismos derroteros que aquella.

Despejadas las dudas en el marco competencial, el octavo capítulo trata de encontrar atisbos de la dualidad canadiense en el plano institucional, analizándose la regulación constitucional del Senado y del Tribunal Supremo. En el primer caso, pese a que casi un cuarto de sus miembros proceden de aquella provincia y de que se alternan en el cargo presidentes anglófonos y francófonos, su nombramiento por las instancias centrales y su subordinación práctica a la Cámara de elección popular han desvirtuado su carácter de órgano representativo de los intereses provinciales. Por lo que se refiere al Tribunal Supremo —máxima instancia judicial en Canadá desde 1949, al suprimirse las competencias jurisdiccionales del *Privy Council*—, se admite en cierto modo la dualidad jurídica canadiense —la ya mentada coexistencia de dos sistemas de derecho privado— con la reserva legal de un tercio de los puestos procedentes de la provincia de Quebec y la alternancia de presidentes francófonos y anglófonos. Con todo, el autor se hace eco de las propuestas presentadas por aquella provincia que expresan sus deseos por jugar un papel cualitativamente superior en dichos ámbitos.

A modo de epílogo, el último capítulo recoge las ideas más importantes que se han tenido la oportunidad de ver a lo largo de la obra, en la que tras efectuar un completo recorrido por los distintos sectores que conforman el derecho constitucional canadiense (distribución de competencias, reforma constitucional, financiación provincial, derechos y libertades, régimen institucional...) se llega a una sola conclusión: la práctica inexistencia de previsiones que concedan a Quebec un *plus* de poderes. Sus peculiaridades vendrán explicadas por

la materialización en aquel territorio de determinadas potestades susceptibles de ejercicio por las demás provincias.

Tales afirmaciones no son sino el fruto de una investigación que tiene en la exhaustividad y el rigor —entre otros— dos elementos de apoyo imprescindibles, gracias a los cuales se logra desterrar uno de los grandes mitos del federalismo canadiense, como es su supuesta naturaleza asimétrica. El trabajo tiene el mérito de distinguir entre lo que podríamos denominar la asimetría «de derecho» y la asimetría «de hecho». Sólo en el primer caso cabría hablar propiamente de «estatuto particular», lo que, a la vista de los datos manejados, no es predicable del federalismo canadiense, en tanto no privilegia en sede constitucional a ninguna provincia.

La exposición mantiene en todo momento un elevado grado de coherencia y el esquema argumental, amén de asentarse sobre sólidos cimientos, revela de forma sucinta a la par que ilustrativa la auténtica realidad del fenómeno *québécois* en el seno de la Federación. La calidad de la obra se ve acrecentada si se advierte la complejidad inherente a aquel ordenamiento, en donde los textos normativos cohabitan con fuentes de origen diverso. Asimismo, se observa un gran conocimiento del contexto jurídico, político y social de aquel país, pues además de manejar las fuentes legislativas y doctrinales más significativas, incorpora una nutrida relación tanto de datos históricos y electorales como de referencias jurisprudenciales —a nivel provincial o federal— que testimonian la dedicación empleada en su elaboración. La claridad del discurso no se ve mermada con ello, ya que su fácil lectura —sin perjuicio de los tecnicismos necesarios en una obra de estas características— atrae inmediatamente la aten-

ción del lector, que consigue ubicar sin dificultad los términos en los que ha de plantearse la discusión. En resumen, el estudio tiene la virtud de abordar una cuestión sumamente delicada con valentía y al margen de todo apriorismo condicionante.

Por último, no cabría cerrar este comentario sin hacer mención a sus reflexiones finales, en las que esboza algunas claves que presidirán el desarrollo futuro del modelo canadiense. Resulta innegable que las persistentes reivindicaciones «soberanistas» de la provincia de Quebec han venido forzando la evolución del federalismo hacia un proceso de redefinición permanente cuyo horizonte no parece, a la luz de las reticencias mostradas por las instancias centrales, atisbarse con nitidez. Ni que decir tiene que el mantenimiento de este clima de enfrentamiento constituye la principal asignatura pendiente, lo que desgraciadamente traerá consigo la apertura de nuevos frentes cuyo cierre exigirá elevadas dosis de imaginación y voluntad políticas por parte de todos los protagonistas, a fin de buscar soluciones constitucionales que colmen las aspiraciones de un pueblo ciertamente heterogéneo.

Con independencia de que tal reordenación llegue a darse en un marco más flexible que el actualmente existente, la monografía de Saiz Arnaiz se erigirá sin duda en una obra de obligada consulta que satisfará cumplidamente las inquietudes de aquellas personas ávidas por conocer los verdaderos entresijos de un país del que en demasiadas ocasiones nos llega una imagen distorsionada. Afortunadamente, este trabajo ofrece una visión equilibrada y precisa de la realidad jurídico-política canadiense, lo que con toda seguridad hará de él un estudio que suscitará el interés

preferente de la doctrina y de la clase política por sus relevantes aportaciones al debate sobre la distribución territorial del poder. Por ello, su valoración global

merece una alta calificación en todos sus órdenes.

Iñaki Urretavizcaya

Varios autores, *Asimetría y cohesión del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

La etapa política que se abre en España en 1993 y que se agudiza a raíz de las últimas elecciones generales, en la cual finalizan los gobiernos monocolors y se originan mayorías minoritarias en el Congreso de los Diputados incapaces de sostener al Gobierno sin el concurso de las minorías nacionalistas, ha abierto una nueva fase en el debate sobre el proceso autonómico y sobre la necesidad de fijar, al menos, en palabras de Gumersindo Trujillo, un perfil definitivo del modelo autonómico; lo que implica iniciar un debate de clarificación jurídica que tal vez no sea políticamente correcto, pero que es necesario y exigible desde la perspectiva académica.

Probablemente este perfil no era el previsto al inicio de lo que se ha denominado tercera fase del proceso autonómico (cuando finaliza el plazo de la cláusula contenida en el art. 148.2) que implica la equiparación o, mejor dicho, la posibilidad de que todas las comunidades autónomas puedan alcanzar los máximos techos competenciales.

Así, el debate a principios de los años noventa —al debate académico nos referimos— se circunscribía en discutir (López Guerra, Carles Viver...) sobre si existía un agotamiento de la capacidad del Tribunal Constitucional para seguir modelando jurisdiccionalmente el Estado autonómico, en lo que concierne a la configuración de ámbitos materiales

que determinen lo que es interés general supraautonómico o interés respectivo de cada ente territorial, o si todavía el derecho no debía claudicar como elemento regulador de la distribución del poder en beneficio del acuerdo político en el seno de un órgano de representación territorial. En definitiva, se seguía debatiendo sobre competencias, a través de la definición de lo básico, sobre la base de la conveniencia política, de las ponderaciones políticas o de la necesidad de no renunciar a la adecuada modelación jurisprudencial acerca de la delimitación competencial.

De este modo, el debate se basaba todavía en la diarquía interés general-interés respectivo, en desentrañar aún más las cláusulas competenciales. Sin embargo, la discusión apuntaba ya a un desplazamiento del mero debate concreto y especializado de las atribuciones competenciales que habían ocupado buena parte de los esfuerzos de la doctrina hacia una discusión sobre la misma definición del modelo global del Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. En cierto modo, se recuperaba otra vez una línea de investigación sobre los aspectos generales de la descentralización y la naturaleza de nuestro Estado que recordaba la excelente aportación académica de los años que van desde la aprobación de la Constitución hasta la generalización del

mapa autonómico y su institucionalización en 1983.

Difícilmente nuestro Tribunal Constitucional puede decir muchas más cosas a través de la resolución del conflicto competencial (entendido éste en un sentido amplio); aunque no podemos olvidar que todavía se interpretan cláusulas de cierre del sistema de distribución de competencias, por ejemplo la supletoriedad, que dan lugar a una agria discusión doctrinal o, incluso, sectores materiales que permiten vías de modulación jurisdiccional por el órgano de garantía (tal es el caso de la financiación autonómica). Lo que es evidente es que se hace necesario, en la coyuntura política que estamos atravesando, que la literatura académica aborde con criterios más generalistas el alcance de nuestro pacto constituyente y si el modelo autonómico es tan abierto que permite una reinterpretación política del mismo asumiendo el hecho diferencial.

La recuperación de un debate sobre la globalidad del modelo de Estado parece ser la finalidad de los autores del libro que comentamos, el cual recoge las intervenciones, en el marco de unas Jornadas sobre la integración y eficacia del Estado autonómico auspiciadas en 1997 por el Instituto Nacional de Administración Pública, de los profesores Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Javier García Roca, Enrique Álvarez Conde, Francesc de Carreras y Teresa Freixes. Estamos convencidos, por lo que recomendamos vivamente su lectura, de que la obra es de interés para todos los que siguen muy de cerca, en sus investigaciones jurídicas, la dinámica de la distribución de poder e, incluso, para los gestores públicos por lo ágil de su lectura y por la adecuada síntesis que los autores han hecho de sus reflexiones académicas.

Todos los autores coinciden en manifestar que tanto la Constitución como los estatutos aportan el suficiente engranaje normativo para configurar una forma territorial del Estado «con una suficiente fijeza en sus categorías jurídicas», pues no deja de haber una voluntad constituyente que expresa, al menos (y el principio dispositivo no lo empuja) un acuerdo político básico de partida y que es determinado efectivamente en los estatutos de autonomía. En palabras de López Guerra, hay normas e instituciones comunes intangibles, pautas jurídicas y políticas consolidadas a partir de la aprobación de la Constitución y que parecen estabilizadas de forma irreversible. A saber: la homogeneización del proceso autonómico en todo el ámbito territorial, la equiparación competencial a partir de 1992 o, al menos, la exclusión de una radical diversidad competencial y la renuncia a la armonización. Esto hace que sea difícil hablar hoy en día de modelo inacabado o de desconstitucionalización, pues siempre existieron límites y restricciones, sin que éstos impliquen desconocer un proceso dinámico lleno de excepciones, y excepciones de las excepciones, de difícil categorización. Sin duda, el constituyente trasciende en el título VIII una importante decisión política descentralizadora cuya configuración se encargaba a los actores políticos.

Entre los límites y restricciones referidos, el profesor García Roca enumera tres exigencias incuestionables, que son una auténtica «voluntad de la Constitución»: unidad, igualdad y solidaridad.

El profesor Álvarez Conde enumera los factores que más allá de la Constitución y los estatutos han ido delimitando, cerrando, aunque no de manera definitiva, el modelo aparentemente desconstitucionalizado, sin que se pier-

da el carácter inherente del proceso, la dinámica del mismo (que es algo reconocido e incluso reivindicado por el conjunto de los autores). Estos factores son: *a*) la génesis de un poder estatuyente; *b*) la creación de leyes sectoriales que, por formar parte del bloque de la constitucionalidad, se convierten en parámetros de constitucionalidad; *c*) el proceso de integración supranacional; *d*) los acuerdos autonómicos y la reforma de los respectivos estatutos de autonomía.

Para el profesor Francesc de Carreras hay que ir todavía más allá, pues estructuralmente se ha configurado un modelo federal (del que hablaremos más adelante) donde la característica de la flexibilidad no impide comprender la existencia de un núcleo básico de rasgos comunes propios del Estado federal y donde, al cotejo de los ordenamientos federales que suministra el derecho comparado, nuestra mayor insuficiencia —la articulación de una cámara de representación territorial— no es más que una excepción que en absoluto permite la consideración de que el modelo sea inexistente o que nos apartemos de manera sustancial del *standard* federal europeo. Para el autor, nos encontramos ante un Estado federal con características específicas, debiendo plantearse cualquier reflexión científica desde la metodología de analizar y valorar las insuficiencias en el ámbito de las funciones, cuestión que sí nos puede permitir hablar de «modelo funcionalmente indefinido». Así, nos encontramos con disfunciones en la elaboración, cooperación y coordinación entre el Estado central y las comunidades autónomas o los problemas que subyacen en la regulación de la legislación básica (que se entronca con la insuficiencia estructural de un senado federal que permitiera,

como afirmó López Guerra, resolver en sede política qué es lo básico) o el problema que suscita la Administración única o, al menos, la finalidad de evitar duplicidades funcionales o, por último, la articulación de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas con los entes locales.

En esta idea de establecer un punto de partida apriorístico acerca de la existencia de modelo, por muy dinámico y abierto que éste sea, la profesora Teresa Freixes incide en la cuestión de los límites operantes, los cuales cumplen la función de dar estabilidad y confianza al sistema. Lo que se denomina «núcleo duro o impenetrable del sistema» es lo que debe dar dicha estabilidad. Desde este punto de vista, la autora considera más bien falso o, al menos, carente de sentido el cuestionamiento de la apertura o cierre del sistema. De este modo, cree que «es necesario sustentar la idea de que el carácter dinámico del sistema autonómico no puede conducir a la afirmación de su ilimitada apertura. La dinamicidad no ha de originar una continua indefinición sobre la evolución del modelo autonómico, a menos que aceptemos el riesgo de generar desconfianza sobre el propio modelo constitucional».

Con este punto de partida, sustancialmente común en las posiciones doctrinales objeto de este comentario, es donde se sitúa el debate acerca de la asimetría del modelo y su reflejo constitucional o aconstitucional del hecho diferencial. El modelo asimétrico —como se pregunta y contesta López Guerra—, ¿conduce indefectiblemente a la opción de un modelo abierto?

La primera cuestión que se debe dilucidar es qué reconocimiento explícitamente asimétrico recoge nuestra Constitución o, lo que es lo mismo, qué

particularidades específicas y propias tienen ciertas comunidades autónomas y cuáles son meras reinterpretaciones políticas —como se cuestiona el profesor Gumersindo Trujillo— de las cláusulas constitucionales o, lo que es más grave, el propiciar la institucionalización de políticas estatales que acentúen las dimensiones asimétricas del modelo autonómico trascendiendo el reconocimiento tasado y estricto del hecho diferencial recogido en la Constitución.

Si hubiera que establecer algún esquema categorial, el profesor Trujillo distingue entre «hechos diferenciales» y «aspiraciones diferenciadoras globales». Las primeras serían esas «singularidades que por estar presentes en la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales constituyen un límite a la homogeneidad. Las segundas, las aspiraciones diferenciadoras, son pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias comunidades». Al respecto podemos establecer todas las tipologías que se estimen oportunas. Así, Rubio Llorente distingue entre hecho diferencial constitucionalizado, institucionalizado y hecho diferencial en sí. Francesc de Carreras considera que frente al hecho diferencial objetivo hay un hecho diferencial ideológico.

¿El juego político asimétrico es suicida para el mantenimiento del consenso constituyente? López Guerra relativiza de alguna manera el alcance de la pretensión política o de las «aspiraciones» diferenciadoras. La autonomía no es un medio sino un fin para la integración o «medio o técnica para conseguir un objetivo eminentemente político. [...] La autonomía como integración es equivalente a autonomía como proceso dinámico que se ajusta a las circunstancias

del momento; como proceso, por tanto, abierto a mejoras, rectificaciones e innovaciones». Además el autor sostiene de modo pragmático que en el ámbito de la descentralización los considerables cambios del sistema, la «revolución federal», están a la orden del día: El federalismo americano en la etapa del *New Deal*, la introducción de las «tareas comunes» en el sistema de distribución competencial en Alemania o el caso de Bélgica y, no digamos, el significado de la integración en una estructura supranacional que cuenta con un sistema de poderes implícitos que quiebra el principio de ausencia de competencias de atribución, como es el artículo 235 del Tratado de la Unión Europea (de lo que también se hace eco Teresa Freixes al reconocer el «estado de evolución permanente», producto también del proceso de construcción europea).

¿Cuáles son los hechos diferenciales constitucionalizados u objetivos? ¿En qué medida reside una fuerza normativa constitucional para no conceder mayores ampliaciones diferenciadoras? ¿Por qué la normatividad constitucional no es un mero fetiche, al cotejo del título VIII, y el límite de la reforma constitucional opera como garantía extraordinaria de la supremacía constitucional en relación a la pretensión política o ideológica que es, en palabras de Ferran Requejo, una lógica particularista, historicista y con un carácter orgánico y culturalmente identitario? ¿En qué medida, igualmente —como acertadamente se cuestiona García Roca—, esta pretensión, aun siendo legítima, es constitucionalmente inaceptable? Para el autor, el riesgo está —y no debe de ser ocultado— en que esa pretensión haga que el Estado se autodespoje en beneficio del crecimiento sucesivo de una pluralidad de autogobiernos, gene-

rando no una nación compuesta de autonomías sino un Estado meramente yuxtapuesto que es el restante de lo que sobra de la construcción de diecisiete comunidades autónomas.

Estas y otras preguntas están presentes en la mayoría de las reflexiones doctrinales contenidas en la obra. Sin dramatizar, el debate debe circunscribirse a si la ampliación de la asimetría por razones de hecho puede «que acabe por dejarnos sin saber qué es España o lleve a privarnos de la cohesión social y nacional que la igualdad territorial produce». Ello no impide —como así también lo considera García Roca, procurando huir del dramatismo que puede suponer esa preocupación, tal vez exagerada, sobre el inminente «suicidio nacional», que ya teorizara de manera magistral César Alonso de los Ríos en su «Asalto nacionalista al Estado»— el que se tenga en la palestra los elementos historicistas o particularistas. García Roca, al utilizar la expresión «ciertas» particularidades debe querer decir que no toda particularidad es asumible por el hecho de que se reivindique —más que porque sea cierta— desde la perspectiva de una racionalidad constitucional finisecular como la nuestra.

Pues bien, en la determinación de los elementos asimétricos contenidos en nuestra Constitución y que inciden en las normas constitucionales y estatutarias, los autores constatan de manera pacífica los siguientes: a) La historicidad foral, concepto jurídico indeterminado que ha quedado perfectamente delimitado gracias a una amplia jurisprudencia constitucional. b) El régimen económico y fiscal del archipiélago canario. c) La heterogeneidad competencial impuesta de manera coyuntural, salvada por el principio de voluntariedad en la iniciativa autonómica. Esta

heterogeneidad se hace permanente en todo el proceso pues la Ley orgánica de transferencias de 1992 y las correspondientes reformas estatutarias no permiten alcanzar resultados absolutos. Como ejemplo de esta diversidad, están las comunidades autónomas a las que les corresponde un derecho civil foral, con competencias en legislación civil que, en principio, corresponden al Estado a tenor del art. 149.1.8 de la Constitución. Igualmente las competencias que por razones geográficas, culturales o históricas permiten una diferenciación. Finalmente, la diferenciación competencial que se determina por la no asunción de materias que no interesan a ciertas comunidades autónomas (bolsa, Insalud, televisión, etc.). d) Otro elemento diferenciador es el reforzamiento de la rigidez estatutaria de las comunidades autónomas creadas al amparo del artículo 151 o de la disposición transitoria segunda de la Constitución.

Sobre esta última cuestión, el profesor López Guerra plantea el problema de si la Constitución opera como límite y, partiendo de la inconveniencia de abordar reformas constitucionales, si es posible mantener la dinámica del Estado autonómico sobre la base de la reforma *infra constitutionis* a través de los estatutos, pues las líneas diferenciadoras del modelo autonómico, aunque se colocaran fuera de la Constitución, estarían dentro del parámetro de constitucionalidad. El autor reivindica esta técnica; sin embargo, él mismo plantea la dificultad de la misma, producto de la «descarnada rigidez» de los estatutos referidos, pues su reforma «dista de ser un ejemplo de sencillez». Estamos de acuerdo en que el procedimiento del artículo 152.2 no es el más adecuado para asumir las pretensiones de dichas autonomías, que siempre son las más afecta-

das, para poder incorporar a las mismas las adaptaciones, requerimientos o las exigencias políticas, las cuales serían difícilmente traducibles al ordenamiento jurídico por mor de la referida rigidez.

En la necesidad de buscar una «teoría constitucionalmente adecuada» del Estado autonómico, ha de plantearse de nuevo el referente federal, en su día criticado por la doctrina (I. de Otto) o, lo que es lo mismo, «la reconducción del Estado autonómico al parámetro federal es, fundamentalmente, que sus referentes normativos-constitucionales (normas y principios) deben de reinterpretarse dentro de la lógica institucional que es común a las formas federales, por variadas que sean sus manifestaciones», por lo que los problemas que genera la asimetría, así como la determinación de sus límites, debe hacerse a la luz de esta lógica.

Así, ya lo hemos referido, el profesor Francesc de Carreras reconoce que nuestro Estado, a excepción de la configuración del Senado y aún con esta insuficiencia, pertenece a la familia federal, con lo que sería errático afirmar que no existe modelo de Estado, cuando es perfectamente defendible la existencia en España de un Estado federal con características específicas.

Partiendo de esta idea de que la asimetría no puede aceptarse acríticamente y en bloque, en parecidos términos se posiciona García Roca cuando afirma que el federalismo es incompatible con cierto grado de asimetría, desmitificando la idea de que el federalismo abunda en el hecho diferencial. En este sentido, haciéndose eco de la doctrina (González Encinar o Wittgenstein), considera que «a veces, el lenguaje disfraz el pensamiento y quizás la lectura del federalismo que se hace, subrayando en demasía

el hecho diferencial, puede no ser una lectura federalista del Estado, sino una posición nacionalista acerca del autogobierno para la cual el Estado no sea sino el resto o el residuo del crecimiento sucesivo de varios autogobiernos». Desde tal óptica, el autor es crítico con esta interpretación del federalismo al considerar que «un federalismo fundado en las desigualdades —fácticas y normativas— entre entes territoriales es previsible que tenga serios problemas de cohesión social y de gobernabilidad, pues cierto grado de asimetría o heterogeneidad puede llegar a generar privilegios o agravios e impedir alcanzar una deseable uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo cual constituye un objetivo irrenunciable de cualquier Estado con aspectos unitarios por no decir de cualquier Estado».

En la evolución del hecho diferencial, muchas veces se plantea el problema desde una mera aspiración diferenciadora, que son dos cosas bien diferentes. Nos vemos obligados a insistir en esta diferencia que no es de matiz, pues, como expresa Gumersindo Trujillo, no se puede derivar de las legítimas singularidades determinadas en el texto constitucional un «estatus constitucional-estatutario global diferenciado y favorecedor de unas comunidades en detrimento de otras». Así, por ejemplo, el amparo y respeto constitucional de los derechos históricos recogido en la disposición adicional primera (la actualidad del debate obliga a insistir, igualmente, en este comentario) no puede dar lugar a un federalismo foral que redunde en priorizar una marginalidad diferencial como son los vestigios singulares de derecho privado frente a la homogeneidad del derecho común.

García Roca destaca con complitud hasta dónde llega la garantía de preser-

vación de la sustancial homogeneidad de nuestra nación que la haga reconocible. Esta garantía ha de venir determinada siempre por mecanismos centrípetos que contrarresten la aspiración de la exclusión o del privilegio permanente que varíe la igualdad sustancial de los ciudadanos en relación al territorio donde se viva. En este sentido, dichos mecanismos centrípetos serían: la preservación del principio de unidad de mercado, la legislación básica, la coordinación de la planificación general de la actividad económica y los principios de igualdad y solidaridad.

Con igual rotundidad se manifiestan Álvarez Conde o Gumersindo Trujillo, al considerar que cualquier reinterpretación que atente contra el límite de la igualdad ha de implicar indefectiblemente la reforma constitucional y crear un estatuto diferente preestablecido para determinadas comunidades autónomas. Las relecturas del texto constitucional tienen sus límites y no se puede forzar la interpretación a fin de eludir los procedimientos de reforma. De este modo, recogiendo el viejo aforismo doctrinal, la reforma se hace necesaria cuando es políticamente conveniente, cuando las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas de manera distinta a su verdadero significado. Por el contrario, López Guerra adopta una posición más cauta, ya que no aboga necesariamente por el cierre del modelo a través de la reforma. Sin que se pueda lógicamente deducir de su opinión un posicionamiento en favor de la imprevisibilidad, considera más adecuado optar por seguir usando los elementos que determinan el modelo abierto, sin reconducir todas las reglas que lo configuran a una normativa rígida y omnicompreensiva. Estos elementos son: la hermenéutica constitucional,

la multiplicidad de categorías normativas que gravitan en el proceso autonómico y hasta las convenciones en la práctica de los poderes públicos que ha dado lugar a «pautas casi intocables de conducta», por lo que la alteración constitucional a través de la reforma puede presentar, por el contrario, eventuales peligros vinculados a la rigidez de la norma una vez constitucionalizada, por lo que caben otras técnicas o vías como las referidas.

Volviendo a la igualdad y a la posición jurídica de los ciudadanos en el Estado autonómico, Teresa Freixes hace referencia a la jurisprudencia constitucional referida a los límites o a la distinta posición jurídica que los ciudadanos pueden ostentar dependiendo de su adscripción territorial, así como las exigencias del modelo autonómico y su operatividad como límite. En concreto, recoge la matizada jurisprudencia referida a la compatibilidad de la unidad de mercado con la autonomía política. La autora, sin embargo, no niega que el modelo autonómico unitario «constituye un límite importante que, a través de distintas manifestaciones, modula la dinamicidad propia del reparto competencial pergeñado por la Constitución».

La mayoría de los autores que se manifiestan a favor de un federalismo simétrico como modelo estructural plantean como excepción (y así lo hemos apuntado) la actual posición del Senado, tal y como viene determinado en el artículo 69 de la Constitución. Insistimos en que su configuración impide que la dinamicidad que es propia del modelo funcional se garantice. La vía abierta por la legislación básica debe de continuar, pues, para Francesc de Carreras, obedece a los requerimientos coyunturales de las mayorías simples. A mayor abundamiento, García Roca

considera que el espinoso tema de la financiación debería poder residenciarse en el Senado y no en el Consejo de Política Fiscal y Financiera cuyos «ignotos criterios de negociación» están en las antípodas de un adecuado control político ejercitable desde una cámara de representación territorial.

Ante esta cuestión, ¿es necesario reformar el Senado? Dentro de la búsqueda de vías que sean menos comprometedoras que la reforma, López Guerra considera innecesario acudir, también en este caso, a la misma. En la intención de aportar soluciones imaginativas, el autor propone la conveniencia de hacer coincidir las elecciones al Senado con las elecciones que se celebran simultáneamente en trece comunidades autónomas, de manera «que fueran elegidos al mismo tiempo —y, previsiblemente, expresando las mismas tendencias electorales— las cámaras autonómicas y la cámara de representación territorial, acercando así la composición del Senado a las tendencias predominantes de las distintas comunidades, e insertando la elección a la cámara en el proceso político de renovación de los parlamentos autonómicos».

Bien es verdad que una reforma del artículo 69 de la Constitución, a fin de estructurar definitivamente el federalismo en España, supondría una reforma constitucional de envergadura que trascendería dicha disposición y se extendería a múltiples disposiciones conexas, incluso hasta las aparentemente más alejadas, como la potestad de disolución de las cámaras por el presidente del Gobierno.

Para López Guerra, el desarrollo por vía legal del Estado autonómico, aun cuando no ofrece la estabilidad que deriva de la inclusión de las líneas fundamentales del mismo por la vía estatuta-

ria, sirve sin duda para la configuración del modelo. La utilización de la transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución, el juego combinado con otras disposiciones constitucionales como el régimen de financiación de las comunidades autónomas (artículo 157.3) o la organización de la Administración de justicia (artículo 122.1), entre otras, «hacen posible una amplia franja de maniobra a disposición de los actores políticos para llegar a acuerdos que se trasladen a normas legales».

López Guerra desdramatiza cualquier preocupación por el desarrollo del modelo asimétrico abierto y sólo parcialmente constitucionalizado ya que no ha habido grandes crisis políticas ni enfrentamientos de envergadura, por lo que es necesario insistir en «tratar de obtener el mayor rendimiento de las fórmulas y diseños ya existentes». No es así en el caso de Gumersindo Trujillo, que manifiesta su preocupación porque a través de la vía de las segundas lecturas y de las reinterpretaciones constitucionales se llegue a la figura del «Estado inerte», más próximo a una «mediación confederativa», por lo que «lo correcto constitucionalmente es plantear la reforma constitucional o estatutaria, explicitar su oportunidad o conveniencia, alcanzar el consenso necesario y renovar el pacto constitucional» en caso de que las vías jurídicas apropiadas para adaptar el pacto constitucional de 1978 se quiebren por acuerdos o exigencias políticas.

Coinciden los profesores Álvarez Conde y Francesc de Carreras en que es poco conveniente la necesidad de perfilar en última instancia la reforma constitucional, de ahí la necesidad de cerrar el modelo de manera estable. Para Álvarez Conde la evolución del modelo a

medio plazo debe estar presidida por los siguientes parámetros: profundizar en la presencia de las comunidades autónomas en la Unión Europea, definir el papel del Senado, finalizar los procesos de reforma estatutaria en curso y, por último, culminar el pacto local. Sin embargo, esta declaración de intenciones choca, a nuestro entender, con la mera aspiración política, ya que es verdad que cualquier generosidad descentralizadora no ha servido para integrar en el Estado a los nacionalismos políticos, los cuales construyen o fabrican el hecho diferencial.

Esta cuestión es traída a colación por Francesc de Carreras (no sabemos si como mera constatación del proceso político o como expreso e íntimo deseo) al considerar que el hecho diferencial

viene dado por la participación necesaria del nacionalismo para formar mayorías parlamentarias, «por lo que una disminución de su fuerza electoral y social en sus respectivas comunidades podrá permitir un auténtico asentamiento del sistema». A su modo de ver, sólo los partidos de ámbito estatal pueden dotar de estabilidad, coherencia y funcionalidad al Estado autonómico. Este debilitamiento, no sólo electoral, sino ideológico, difícilmente se puede hacer desde el activismo jurídico. Corresponde, pues, a la responsabilidad de la acción política el buscar fórmulas de acuerdo y de recuperación del consenso en la determinación de nuestro modelo de distribución territorial del poder.

Alfredo Allué