

# ESTADO AUTONÓMICO Y REFORMA FEDERAL (\*)

EVA SÁENZ ROYO

Con el título *Estado Autonómico y reforma federal*, el profesor Eliseo Aja nos presenta una nueva edición actualizada de su ya clásico libro *El Estado Autonómico (federalismo y hechos diferenciales)*. No obstante, como bien se señala en el prólogo, las ediciones anteriores, de 1998 y 2003 respectivamente, nacieron en circunstancias muy diferentes a las de la actual. Y es que algunos de los problemas que las ediciones anteriores señalaron respecto a la organización territorial del Estado, nunca hasta hoy se habían percibido tan acuciantes y de imprescindible abordaje.

La obra constituye una imprescindible atalaya para comprender el origen, la evolución, los principales rasgos y la actual situación de crisis de nuestro Estado Autonómico. No en vano, el autor pertenece a una generación de constitucionalistas que vivió la elaboración de la Constitución y ha sido testigo excepcional de su posterior desarrollo, tanto desde su posición de profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y primer director del *Informe de las Comunidades Autónomas* como, más recientemente y desde una perspectiva más práctica, desde su participación en el Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña.

Pero además el libro no es sólo análisis y estudio de nuestro Estado Autonómico, sino que supone una crítica de algunos de sus mecanismos de funcionamiento y presenta propuestas concretas para mejorar el sistema. En efecto, en el libro se defiende una reforma constitucional que «transforme el sistema autonómico en federal como estrategia para abordar los graves problemas exis-

---

(\*) Eliseo AJA: *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, 2014, 405 págs.

tentes» (pág. 13). Esta tesis se sustenta en dos ejes. El primero es que el Estado autonómico responde básicamente a los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo, pero los mecanismos conjuntos funcionan con muchos defectos. Y el segundo eje lo constituye la propuesta de ampliación de los hechos diferenciales como elemento diferenciador de nuestro sistema respecto a los federalismos clásicos.

A lo largo de esta recensión me centraré en las principales críticas vertidas sobre los elementos de nuestro sistema autonómico y en las propuestas de reforma que se plantean. Para ello seguiré el planteamiento de doble eje que sugiere el autor. Adelanto ya que si bien son muchos los aspectos que comparto, son también muchos los aspectos que se generan dudas y en los que centraré el análisis.

## I

Tal y como ya he señalado, una de las principales tesis del libro es que el Estado autonómico responde básicamente a los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo, pero los mecanismos conjuntos funcionan con muchos defectos y para resolverlos es necesario una reforma constitucional.

A este respecto subraya el libro que la denominación, la elaboración y el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, así como su regulación de las competencias, «constituyen la mayor diferencia del sistema español respecto a los federalismos europeos» (pág. 119). Precisamente la naturaleza jurídica ambigua de los Estatutos por su doble carácter, como norma superior de la Comunidad Autónoma, y Ley Orgánica del Estado, ha sido el origen de muchos problemas en el ámbito competencial y de financiación y «un punto central en el conflicto sobre el Estatuto catalán» (pág. 382). A pesar de que considera, en contra de lo declarado por las SSTC 247/2007 y 31/2010, que ya hubiera resultado «coherente la inclusión estatutaria» de derechos y libertades de los ciudadanos (págs. 152-153), apuesta de cara a futuro por asemejar el contenido y el procedimiento de elaboración de los Estatutos a las Constituciones de los Estados miembros de los sistemas federales, convirtiéndose en normas aprobadas únicamente por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y centradas en la regulación de las instituciones autonómicas y en los derechos adicionales de los ciudadanos (págs. 382-383).

En coherencia con este planteamiento apuesta por que el sistema competencial se defina en la propia Constitución y no —como hasta ahora— en los Esta-

tutos de autonomía. Se apuesta, por tanto, por superar el principio de voluntariedad en la determinación competencial, convirtiéndose las CCAA en titulares de todas las competencias no reservadas al Estado en la propia Constitución a través de la «cláusula de atribución» (pág. 378).

En cuanto al listado constitucional de competencias estatales constata que, al igual que el resto de los federalismos, tienen actualmente mayor importancia las competencias concurrentes que las exclusivas (pág. 168) y le parece adecuado para «la compleja situación actual» (pág. 378). Como bien pone de relieve el autor, la búsqueda de la exclusividad competencial en las últimas reformas estatutarias y su concreción a través de las diversas materias «no puede evitar la complejidad de las relaciones socioeconómicas actuales, que se traduce en la conexión material de las competencias» (pág. 174). Es cierto que la idea de separación estricta y exclusividad en el ejercicio del poder subyace en los orígenes del federalismo, primero con la teoría del federalismo dual en EEUU y luego con la noción de competencia de Kelsen propio del federalismo europeo. No obstante, en ningún Estado federal existen mecanismos jurídicos eficaces que garanticen esta separación y la realidad socioeconómica hace inevitable el predominio de la concurrencia sobre la exclusividad competencial.

Si bien admite en general la preponderancia de las competencias concurrentes sobre las exclusivas, se muestra muy crítico con la competencia reconocida en el artículo 149.1.1 CE (págs. 170-171) y apuesta, incluso, por su supresión (pág. 379). Creo, no obstante, que se trata de una cláusula necesaria, que ha jugado una función semejante a otras cláusulas similares presentes en los federalismos clásicos, como la *general welfare clause* en EEUU o la cláusula de necesidad (ahora de «imprescindibilidad») del artículo 72 de la Ley Fundamental alemana. Permítaseme detenerme algo en este precepto.

El artículo 149.1.1 CE atribuye al Estado una potestad de intervención, definida como «la regulación de las condiciones básicas», sujeta a un objetivo, la garantía de la «igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Ciertamente la competencia reconocida en este precepto se distingue de las demás por cuanto la intervención estatal está sujeta a un objetivo y, por tanto, puede —o no— constituir un límite a las competencias autonómicas al ser un título competencial del Estado de carácter potestativo: es el Estado el que decide si para cumplir el objetivo es necesaria o no su intervención. Desde mi punto de vista, las normas que dicte el Estado al amparo de este artículo desplazarían en tal momento a las autonómicas y supondría un límite a la diversidad. Sin embargo, y a diferencia del profesor Aja (pág. 170), una vez decidida la interven-

ción estatal, no acierto a distinguir esta competencia del resto de competencias que se estructura según bases-desarrollo.

La expresión «regulación de las condiciones básicas» nos remite al alcance de esta intervención estatal. La función atribuida al Estado es de naturaleza normativa, por lo que sólo por excepción podría el Estado, en virtud de este título, adoptar actos y medidas de naturaleza ejecutiva. Pero la intervención normativa no es exclusiva del Estado, al tenerse que limitar a «las condiciones básicas», reproduciendo así el esquema bases/desarrollo presente en otros títulos competenciales. No acierto a encontrar la diferencia que el profesor Aja establece en este título competencial respecto de la legislación básica del Estado. En definitiva, el artículo 149.1.1 CE se traduce, según una interpretación literal, en un título competencial estatal para establecer —en su caso— la regulación básica de los derechos y deberes constitucionales. De hecho, el TC al establecer una delimitación positiva de este precepto no hace sino describir el esquema bases/desarrollo, aunque no lo reconozca expresamente.

Tampoco creo que este precepto tenga una posición especial respecto al poder de gasto del Estado. En primer lugar, no creo que pueda considerarse la responsabilidad de gasto como una acción ejecutiva, ejercitable únicamente por las autoridades que tengan conferidas competencias administrativas, como se desprende de la argumentación del autor (pág. 170), sino como una atribución instrumental de las competencias sustantivas y, por tanto, ligada a las responsabilidades legislativas. Es cierto que la responsabilidad de gasto es considerada como acción ejecutiva en el sistema federal alemán. Pero también que se trata ésta de una excepción respecto a otros federalismos como el de EEUU y ha sido criticada por importante doctrina. Por ejemplo, para la economista Speyer Gisela Färber, «el error de construcción decisivo de la Ley Fundamental» es la separación de la competencia legislativa de la responsabilidad pecuniaria (1). También es cierto que de nuestro ordenamiento no puede extraerse con claridad la naturaleza de la responsabilidad pecuniaria, pero la práctica política la ha vinculado a la responsabilidad legislativa. Por tanto, y en segundo lugar, efectivamente el artículo 149.1.1 CE se presenta como un título competencial sustantivo del Estado para cuya efectividad se utiliza el poder de gasto, pero esto no es una peculiaridad de este título, sino que funciona como cualquier otro título competencial sustantivo que le pueda corresponder.

Por último, respecto a este título competencial, señala el profesor Aja que existe «polémica, aún, en si puede afectar a los derechos del capítulo tercero del Título I o se limita estrictamente a derechos y deberes del capítulo segundo

---

(1) Vid. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-27163293.html>.

(derechos fundamentales y derechos y deberes)» (págs. 170-171). Creo que esta polémica teórica ha sido superada en el ámbito práctico desde que la ley de la dependencia se aprobara y justificara precisamente en este precepto, entendido, por consiguiente, como inclusivo de los principios rectores del Capítulo III del Título I de la Constitución española.

Por otra parte, y al margen ya del artículo 149.1.1 CE, creo que acertadamente el autor considera un error el tratar de definir jurídicamente las competencias concurrentes y, concretamente, tratar de definir jurídicamente «lo básico» (pág. 378). Tal y como ha admitido el propio TC, el legislador estatal ha de tener un margen de apreciación política en la definición de lo básico, quedando el margen de control jurisdiccional muy reducido. Esta apreciación le lleva al profesor Aja a plantear que la solución a los conflictos que genera esta concurrencia pasa por una mayor participación de las CCAA en la legislación estatal a través de un Senado federal tipo *Bundesrat* alemán (pág. 191). No creo que exista, como parece presumir el profesor Aja, un déficit en la integración de intereses territoriales en la decisión estatal. Y tampoco creo que un Senado tipo *Bundesrat* suponga una mejora en la conflictividad existente. Pero en ello me centraré más adelante.

Para que el sistema competencial pueda funcionar, como reconoce el propio autor, lo que es imprescindible es un Tribunal Constitucional con prestigio. En este punto, el origen del problema en España —coincido con el profesor Aja— es el sistema de cuotas que los partidos aplican para nombrar a los magistrados (pág. 194). Aunque no creo que la solución sea que el conjunto de las CCAA nombrara algunos magistrados del TC a través de un Senado federal (pág. 194). El fallido intento de la participación de los Parlamentos autonómicos en la designación de los candidatos a magistrados del TC no hace sino demostrar que es la dinámica partidista la que impera, lo cual no sería diferente si se hiciera por el propio Senado, como argumentaré después.

También las relaciones intergubernamentales son objeto de crítica en el capítulo cinco y las califica como «uno de los puntos débiles de todo el sistema autonómico» (pág. 226). Es difícil no coincidir con el autor en la idea de «desarrollar mucho más la coordinación» para alcanzar «una eficacia muy superior» (pág. 228). No obstante, no creo que nuestras relaciones intergubernamentales difieran tanto de las relaciones intergubernamentales desarrolladas en los clásicos Estados Federales, como parece desprenderse de lo planteado en el libro. Tampoco creo que la constitucionalización de su regulación (pág. 384) suponga un impulso real a las mismas.

Por una parte, si bien se califica de «preocupante» la escasez de convenios horizontales, se reconoce que es intensa la colaboración informal entre las

CCAA (pág. 216). Por otra parte, las relaciones de carácter vertical en España cumplen los mismos objetivos que en los Estados federales. Y es que más allá del sentido puramente informativo y del mero intercambio de puntos de vista o de solución de conflictos particulares, las relaciones intergubernamentales en los Estados federales —y en España— sirven fundamentalmente de instrumento utilizado por el Estado central para influir en la orientación de las políticas estatales/autonómicas a partir de transferencias financieras o subvenciones condicionadas. Sirven, por tanto, de instrumento de integración de intereses territoriales con el interés federal.

Respecto a las subvenciones condicionadas, el autor se muestra favorable a la doctrina constitucional de la STC 13/1992, que califica de «excelente» (pág. 177) y que ha quedado recogida en las últimas reformas estatutarias. No obstante, reconoce que en la práctica «se ha seguido ignorando» (pág. 177), dando datos de las sentencias reiterativas que se han producido en el año 2012 (pág. 192), y se pregunta la razón de la falta de cumplimiento de esta doctrina por las instituciones. No creo, en contra de lo defendido en el libro, que la razón de este incumplimiento sea una mala praxis política del Estado, sino la obsolescencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia.

La STC 13/1992, de 6 de febrero, rechaza expresamente que, como en EEUU, el consentimiento de las CCAA pueda evitar la tacha de inconstitucionalidad de una subvención del centro en competencias de las partes; y precisamente rechaza la doctrina americana por reconocer la falta de autonomía financiera de las CCAA y, por tanto, su falta de libertad a la hora de aceptar o no las subvenciones condicionadas. Si bien esta falta de libertad podía existir al comienzo del Estado autonómico, la descentralización financiera actual hace que las CCAA sean libres de aceptar o no la subvención condicionada del Estado. En un contexto como el actual de avanzada descentralización financiera, ¿qué sentido puede tener que el Estado otorgue dinero en ámbitos que deberían correr a cargo de las propias CCAA? El único sentido es que ese dinero esté condicionado para de esta manera incentivar una actividad determinada. La subvención condicionada se convierte así en un instrumento necesario en manos del Estado que sirve para estimular o promover una actividad considerada de interés general, convirtiéndose en un instrumento de intervención en la Economía habitual en todos los sistemas federales. Igual que en otros sistemas federales, el mero consentimiento autonómico a la subvención tendría que evitar toda tacha de inconstitucionalidad.

Resulta muy esclarecedor el capítulo relativo a la financiación autonómica (capítulo 6). Con rigor y claridad se abordan los rasgos fundamentales de nuestro sistema, su evolución, la autonomía financiera de la CCAA tanto en el in-

greso como en el gasto, incluyendo las limitaciones que al endeudamiento y al déficit se introducen con la reforma constitucional del artículo 135 y, por último, el espinoso tema de las balanzas fiscales. La principal apuesta en este terreno es la de la constitucionalización de las reglas de financiación, algo que sin duda aportará estabilidad al sistema y reducirá su conflictividad. Por otra parte, también aquí se considera primordial el papel de un Senado federal que intervendría en la aprobación de las leyes de financiación, así como en la dirección de una Agencia Tributaria única (págs. 385-386). El análisis de las balanzas fiscales que hace apenas en seis hojas es riguroso y claro y hace ver cómo en todos los sistemas federales los Estados federados más ricos pagan más en impuestos a la federación de lo que reciben de ésta en servicios o inversiones públicas (pág. 267) y que si la cuestión es de grado, la balanza negativa respecto a Cataluña resulta «en proporciones poco escandalosas» (pág. 271). En todo caso, apuesta por la inclusión del «principio de ordinalidad, u otro mecanismo equivalente, para que las CCAA que aportan más recursos no pierdan posiciones en el ranking autonómico por recaudación fiscal per cápita» (pág. 386).

Tal y como se puede comprobar a lo largo del libro, el profesor Aja propone como forma fundamental de mejora de las supuestas deficiencias de nuestro sistema el convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial tipo *Bundesrat* alemán. Precisamente en el capítulo octavo se dedica expresamente a detallar esa reforma del Senado, estableciendo tanto las funciones que le corresponderían como su composición. Además de las funciones citadas en materia de competencias, relaciones intergubernamentales o financiación, señala que la participación de las CCAA en la elaboración del Derecho comunitario «podría mejorar» también a través de una segunda cámara tipo *Bundesrat* alemán (pág. 294).

No obstante, esta tesis parte de la premisa de que es posible que una segunda Cámara —el Senado— sea cámara de representación especializada que permitiría hacer presente la voluntad *de las CCAA*. No creo, sin embargo, que quepa en una democracia de partidos una representación diferente de la *política*, ya que la voluntad no puede ser otra que la *de los ciudadanos* expresada a través de los partidos políticos. Por eso, independientemente de las funciones que asignemos a esa segunda Cámara o de la forma de selección de sus miembros, no dejará de ser una Cámara de representación política mediada por partidos.

Así lo demuestran todos los Senados en el Derecho comparado. Como bien señala el autor, así ocurre en el Senado italiano (pág. 312) y también, por utilizar el otro país al que hace referencia el autor, en el *Bundesrat* austriaco. Pero también ocurre así en el *Bundesrat* alemán, donde el partido o coalición de partidos que ocupa el gobierno de cada uno de los *Länder* utiliza la segunda cámara

como plataforma para apoyar o combatir al partido o partidos que gobiernan el Estado, convirtiéndose cuando las mayorías partidistas en una y otra cámara no han coincidido en un «contraparlamento». Como afirma el autor más adelante, en Alemania «los partidos políticos importantes son los mismos en todos los *Länder* y por encima de los intereses particulares del *Land* existen programas y decisiones generales que les comprometen en una línea semejante sobre el conjunto del territorio» (pág. 326).

Pero también los sucesivos intentos fracasados en España de convertir al Senado en cámara territorial demuestran que resulta imposible desvincular una representación territorial de una política. La elección de los senadores por los parlamentos autonómicos ha devenido, como se afirma en el libro, en una elección por los distintos grupos parlamentarios y, por tanto, en una elección partidista (pág. 304). También ha derivado en partidista el nombramiento de candidatos para altos órganos del Estado desde el Senado (pág. 304), a pesar de la reforma de la LOTC de 2007 para el caso del Tribunal Constitucional. Pero es que en una democracia de partidos es una quimera pensar que las decisiones dejen de tomarse por los partidos políticos. ¿Por quiénes han de tomarse si no?

La existencia de una segunda Cámara en las actuales democracias no puede sino reproducir la representación política presente en la primera Cámara. Cuando esa representación política sea similar, la segunda Cámara resultará inútil. Cuando esa representación política sea diferente, resultará disfuncional y bloqueará las decisiones adoptadas por la primera Cámara (como se reconoce en el libro, pág. 323). Por eso la representación política en las actuales democracias de partidos requieren de un sistema monocameral.

Otra cosa es que se considere conveniente que los intereses territoriales, como pueden ser la construcción de una carretera o la negativa a la ubicación de un cementerio nuclear en una determinada Comunidad Autónoma, tengan que ser considerados en la toma de decisión estatal. Pero la integración de estos intereses no depende de la existencia o no de una segunda Cámara, sino del sistema electoral y del sistema de partidos. Y en este sentido no es cierto que España tenga un déficit de integración. A diferencia de EEUU o Alemania y a semejanza de Canadá, España tiene partidos de ámbito territorial limitado con gran influencia en la decisión estatal (así ha sido con CIU o PNV) y las estructuras territoriales de los partidos de ámbito nacional tienen una importante influencia. De ahí que la integración de intereses territoriales se hace efectiva en nuestro sistema a través del Congreso de los Diputados, a semejanza de lo que ocurre en Canadá. Por eso no creo que, tal y como se afirma en el libro, «las leyes son aprobadas por los parlamentarios que han propuesto las direcciones de los partidos políticos, especialmente los diputados en el Congreso, sin atender



los puntos de vista de esas mismas fuerzas políticas en las CCAA» (pág. 314). Entre otras cosas, porque sólo con alguna excepción, son las direcciones autonómicas de los partidos de ámbito estatal los que eligen a los parlamentarios y no las direcciones estatales. En el mismo libro se pone un ejemplo de influencia de los intereses territoriales en la decisión estatal como fue la oposición de Castilla-La Mancha al paso de la autovía Madrid-Valencia por las Hoces de Cabriel (pág. 318). Representa éste un ejemplo más, entre los muchos que podríamos poner, que pone en evidencia que no existe en nuestro Estado Autónomico un déficit de integración de los intereses territoriales en las decisiones estatales.

## II

El segundo eje de la tesis del profesor Aja lo constituyen los hechos diferenciales que tienen reconocidos algunas CCAA y que distinguen el Estado autonómico de los estados federales clásicos basados en la igualdad constitucional de las unidades constitutivas. Estos hechos diferenciales, a los que se dedica en el capítulo 9, se traducen actualmente en competencias (lengua, derecho civil foral o especial, policía autonómica), instituciones (cabildos canarios, consejos de las Islas Baleares y Territorios Históricos vascos) o financiación peculiares (concierto vasco, convenio navarro y peculiaridad económica y fiscal canaria). Hay que señalar al respecto que la regulación constitucional actual, con la excepción de estas asimetrías concretas y específicas, apuesta por lo simétrico o igualdad constitucional de las unidades constitutivas. Lo simétrico presenta la condición de permanente, mientras lo asimétrico (por ejemplo, en materia competencial) se regula con carácter sólo transitorio. De hecho, la distinción que el artículo 2 de la Constitución española realiza entre nacionalidades y regiones no tiene mayor recorrido que como justificación de estos concretos hechos diferenciales.

La propuesta del autor en este campo consiste en la «definición de España como nación plurinacional o como nación de naciones, siempre que se acepte mutuamente el reconocimiento de que tanto España como Cataluña y Euskadi, y quizás alguna otra CA, son nación, y todos respetan la opinión y los símbolos de los demás» (pág. 360). Algo que podría también materializarse «en la denominación de país, Estado u otra equivalente, para algunas CCAA» (pág. 389). Y la consecuencia jurídica de dicho reconocimiento consistiría en conservar «los hechos diferenciales, donde existen, con la posibilidad de cambiar el diseño competencial de alguno, como la lengua, que podría ser exclusiva de la CA» (pág. 361). Propone también establecer algunas asimetrías competenciales en

materia de Justicia, gobierno local y organización del territorio y determinados aspectos de la política internacional (pág. 361).

El primer problema que plantea dicha tesis es qué Comunidades Autónomas podrían clasificarse como «nación». Se señala que serían las Comunidades Autónomas «con mayor voluntad de autogobierno» y expresamente se cita a Cataluña, País Vasco y «quizás otros» (pág. 361). Pero ¿cómo se define esa «mayor voluntad de autogobierno»? ¿Acaso puede referirse a aquellas CCAA con gobiernos en manos de partidos nacionalistas? Y cuando los gobiernos dejen de estar en manos de partidos nacionalistas ¿habrá desaparecido dicha voluntad y volverán a denominarse nacionalidad o Comunidad Autónoma? En definitiva, no existen elementos objetivos ni subjetivos que permitan definir qué Comunidades Autónomas podrían calificarse como nación. De ahí que no creo que pudieran esgrimirse justificación alguna para negar a ninguna de las actuales CCAA la posibilidad de definirse como nación.

En segundo problema estaría en concretar jurídicamente esa «mayor voluntad de autogobierno». En definitiva, en qué se traduce en la práctica el definir a una Comunidad Autónoma como «nación». El autor defiende un concepto relativo de nación desvinculado del concepto de Estado y soberanía (pág. 387) y, en definitiva, desvinculado del derecho de autodeterminación. Probablemente, dada la evolución del mundo y la pérdida de soberanía de los Estados, de la aspiración a ser nación no se deduce ya la voluntad de crear un Estado independiente. Pero en todo caso y dado que históricamente el concepto de nación ha ido de la mano del Estado y de la soberanía resulta imprescindible que expresamente, si se admitiera, se desvinculara de estas acepciones.

En todo caso, y aun llegando a un acuerdo sobre el contenido jurídico de esa «mayor voluntad de autogobierno», que —como señala el autor— se podría concretar en algunas competencias más, desde el momento en el que todas las CCAA pudieran objetivamente asumir dicha definición —y la práctica política española nos dice que lo harían— no habría asimetría posible y, por tanto, todo el esfuerzo habría sido baldío.

Finalmente también se hace referencia en el libro al llamado «derecho a decidir» reivindicado actualmente por las autoridades catalanas. Subraya el profesor Aja que el derecho a celebrar un referéndum para decidir unilateralmente la continuación de una parte de la población en un Estado no se reconoce en el Derecho internacional sino para situaciones coloniales y tampoco se reconoce en la Constitución española (pág. 363). Pero, señala el profesor Aja, esto «no significa que un pueblo, o minoría nacional, este obligado a formar parte de un Estado si la mayoría de los habitantes manifiesta claramente su voluntad de separarse, porque repugnaría al propio principio democrático mantener obligada

a esa parte de la población» (pág. 364). Creo que, efectivamente, nuestro sistema constitucional no puede permanecer indiferente a la clara expresión de una clara mayoría de catalanes que ya no quieren permanecer en España. Por eso el profesor Aja —creo que acertadamente— se manifiesta partidario de seguir los pasos indicados por el Tribunal Supremo canadiense y, por tanto, a favor de la negociación política tanto para el planteamiento de la consulta como para la concreción de sus efectos (pág. 367).

### III

La histórica incapacidad que en España hemos tenido para reformar las Constituciones ha conducido «sistemáticamente al desastre» (pág. 393). Es por ello que el profesor Aja hace en su libro una clara apuesta por una reforma parcial de la Constitución (pág. 394). Si bien creo que resulta imprescindible esta reforma, sin embargo tengo dudas sobre algunos de los defectos que se subrayan a lo largo del libro y, como consecuencia, de las soluciones que se propugnan.

Muchas de las supuestas disfunciones en el funcionamiento de nuestro Estado Autonomo aparecen en gran medida en la práctica política de muchos Estados Federales. Por tanto, no creo que la alta conflictividad que se detecta entre el Estado y las CCAA en España se deba a estas supuestas disfunciones, sino a la verdadera particularidad de nuestro sistema: la importancia de las fuerzas nacionalistas y la defensa por su parte de modelos confederales. No significa eso que no puedan introducirse mejoras en nuestro sistema federal, que creo que serían fundamentales en el sistema de financiación. No obstante, los avances en sentido federal que pudieran introducirse no satisfarían en ningún caso las pretensiones confederales, aunque planteadas claramente podrían resultar atractivas para sectores todavía no radicalizados.

Por lo que respecta al otro de los ejes de la tesis del libro, no creo que la solución se encuentre en la ampliación de los hechos diferencias como se propugna, sino precisamente en la eliminación de alguno de ellos como puede ser la financiación particular de País Vasco y Navarra. El agravio comparativo que genera el sistema de concierto y convenio ha generado pretensiones de igualdad financiera por parte de las demás CCAA, como se revela en el debate generado a raíz del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre las balanzas fiscales territoriales. Precisamente el desequilibrio entre ambos sistemas es potencialmente la amenaza más seria a la estabilidad del proceso español de descentralización política.

Tal y como señala el profesor Aja parafraseando al profesor alemán Ekkehart Stein, el sistema autonómico es una carroza tirada por 18 caballos (el Estado y las 17 CCAA), y si no existen instrumentos para que avancen en una dirección común, la carroza acabará volcando (pág. 26). Eso es precisamente el federalismo. Lo demás es otra cosa.