

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

I. El libro de Eliseo AJA, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y destacado estudioso de nuestro Estado de las Autonomías, es una espléndida disección de la realidad de nuestro modelo de organización territorial y una inteligente propuesta para mejorar el funcionamiento del «sistema» autonómico.

La justificación de la obra que nos ofrece *Eliseo AJA* no se encuentra en la conmemoración de los veinte años de Constitución, ni en un interés docente o en la voluntad de recopilar trabajos o estudios anteriores. El libro tiene una unidad propia y un claro interés que su autor nos desvela en las primeras páginas de su trabajo. El estudio parte de la convicción de la necesidad que en el momento actual existe de precisar los conceptos, de fijar (que no cerrar) el modelo de nuestra estructura territorial, pues sólo desde el conocimiento y el acuerdo sobre lo que somos, podremos avanzar en la mejora de esta realidad: «la construcción de una teoría del Estado autonómico es, por tanto, condición mínima de su propia consolidación».

Consolidación y perfeccionamiento de un modelo que tras veinte años de vigencia padece una significativa contradicción. Por un lado, ha permitido una profunda descentralización administrativa y política de las estructuras del Estado (algo que admira a los estudiosos extranjeros y que no podían imaginar ni los propios autores del texto constitucional, como nos recuerda AJA en pala-

bras de ROCA JUNYENT), pero, por otro, sigue cuestionado, habiendo recibido críticas radicales de los propios partidos que gobiernan algunas Comunidades Autónomas (declaración de Barcelona). Es lo que el autor define como la paradoja de la distancia entre la realidad institucional y el debate político-ideológico.

¿Qué debe hacerse ante esta situación? AJA quiere huir deliberadamente de la formulación de alternativas que se basan en la deslegitimación del sistema o en propuestas que califica de ambiguas (autodeterminación, soberanismo, confederación), y apuesta decididamente por definir primero cuál es nuestra realidad, para identificar después qué es lo que se requiere para mejorar el sistema y finalizar con propuestas concretas para avanzar en esta dirección.

Desde este planteamiento la tesis del libro es clara. El modelo español de organización territorial se basa en la existencia de un Estado de estructura federal con la singularidad del reconocimiento de unos hechos diferenciales, a lo que cabe añadir un factor temporal, la construcción progresiva de esta estructura que hoy estaría ya conformada de modo general. Consolidada la realidad de las diferentes Comunidades Autónomas, los problemas actuales radican en la falta de articulación del Estado en su conjunto. «En los veinte años de vigencia de la Constitución se han consolidado las CC.AA., pero no puede decirse lo mismo del Estado autonómico, si lo entendemos como un sistema político global y coherente». Es necesario pasar de la necesaria reflexión inicial sobre el derecho a la autonomía a

su complemento por la teorización del Estado autonómico como sistema.

II. A partir de estas premisas, la lectura del libro responde a una estructura perfectamente coherente, en la que cada capítulo es una exposición a la vez completa y clara (en el saber conjugar estos dos extremos reside uno de los principales aciertos del libro) de los tres elementos centrales de la tesis, para concluir con una serie de propuestas de gran interés.

Tras la descripción del proceso de construcción del Estado de las Autonomías, el capítulo tercero se dedica a demostrar que el Estado español posee en la actualidad una estructura de corte claramente federal. A continuación, el capítulo cuarto analiza los hechos diferenciales recogidos en la propia Constitución y en los Estatutos de Autonomía, hechos diferenciales que se nos dice son diversos en relación a las diferentes Comunidades Autónomas, pudiendo presentarse además en cada una de ellas también con diferente intensidad (lengua, derecho civil o foral, sistema especial de financiación, instituciones intermedias, policía).

A partir de una interesante diferenciación entre el enfoque jurídico y el ideológico de los hechos diferenciales, se analiza la relación entre los hechos diferenciales y el peso de los partidos nacionalistas. La tesis del autor es que si bien los partidos nacionalistas responden a la voluntad de expresar de modo prevalente la concepción ideológica de los hechos diferenciales propios, la realidad jurídica de estos hechos diferenciales no depende de estos partidos, pues tales hechos se recogen en la Constitución y en los Estatutos, se predicen del conjunto de las Comunidades Autónomas y de todos sus ciudadanos, y no sólo de los nacionalistas. Por tanto, concluye AJA, conviene distinguir dos niveles: uno, la consideración de los hechos diferenciales en su expresión jurídica, que deriva de los respectivos Estatutos de Autonomía; el otro, la existencia de ideologías y partidos nacionalistas que, junto a los partidos de ámbito estatal, resultan imprescindibles para entender los problemas actuales del Estado autonómico.

El capítulo quinto se dedica a defender lo que es la tesis central del libro. En el momento actual, una vez el proceso descentralizador ha avanzado de modo muy importante y se ha producido una igualación sustancial de los niveles competenciales, las críticas al funcionamiento del modelo deben comprenderse por la falta de desarrollo de los mecanismos de relación de este sistema complejo que no alcanza a funcionar como verdadero sistema. El autor afirma: «la inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CC.AA. y de éstas con el Estado son el punto débil de toda la estructura autonómica».

Si éste es el problema, AJA nos pone de manifiesto que las técnicas jurídicas para corregir esta situación existen. Convenios, Conferencias Sectoriales, Senado, conforman los ejes sobre los que debería apoyarse la consolidación del modelo autonómico actual, como modelo vertebrado. Articulación como sistema que no supone fijar un cierre del modelo, un punto final, sino definir el marco jurídico de común aceptación dentro del cual puede seguir avanzándose en el desarrollo de la descentralización política

III. Y llegamos así al capítulo final, en el que se nos ofrece la perspectiva de futuro planteada en base a la siguiente opción: articular alternativas al actual modelo o consolidarlo. El autor opta claramente por lo segundo.

En relación con el tratamiento de las alternativas que se rechazan destaca la crítica al planteamiento tradicional del llamado café para todos, expresión con la que se ha querido desprestigiar la igualación sustancial de las competencias entre Comunidades Autónomas, defendiendo un desarrollo desigual de los techos competenciales en razón de la distinción entre nacionalidades y regiones. AJA pone de relieve algo que debería ser generalmente asumido pero que no lo es. Me refiero a la distinción entre los conceptos de igualdad y uniformidad. Puede haber igualdad competencial, pero ello no equivale a uniformidad. Lo esencial es que el nivel de autonomía política sea lo suficientemente

amplio para que se permitan opciones diversas entre todos los entes descentralizados. Por ello, la igualdad formal no se opone a una diversidad sustancial; es más, puede sostenerse que la igualdad formal permite desarrollar el incremento de la autonomía política (reducción del alcance de lo básico, interpretación de la cláusula de supletoriedad). Por tanto, frente a la demanda de un trato formal desigual (difícil de defender políticamente) debería exigirse un incremento de los niveles de autonomía política, y una mejor articulación de las relaciones entre las diversas partes del Estado.

Rechazadas las propuestas de autodeterminación, las teorías soberanistas o las propuestas de confederación, por su falta de encaje constitucional o por su vaguedad, el libro comentado contiene una clara apuesta por insistir en propuestas de reforma institucional que sean factibles a partir del conocimiento previo de la realidad de la que se parte.

Una vez las previsiones constitucionales de construcción del Estado autonómico están prácticamente cumplidas, se reclama la necesidad de fijar el modelo (insistimos, no cerrarlo) como un modelo basado en una estructura federal con hechos diferenciales que requiere perfeccionar su sistema de relaciones intergubernamentales. Digámoslo con palabras del propio autor: «la base de una aproximación de estrategias entre los partidos de ámbito estatal y los nacionalistas consistiría en el desarrollo conjunto del federalismo y de los hechos diferenciales, realizado de manera paralela y complementaria, que pueda resultar positivo para ambas orientaciones y que pueda constituir el plano de encuentro. En general, se trataría de abrir una nueva etapa en la que primaran las relaciones intergubernamentales y la participación de las CC.AA. en todos los órganos estatales».

IV. La lectura del libro es obligada para quien se interese por la organización territorial de nuestro Estado. No sólo se precisan conceptos y se expone la evolución reciente de una parte de nuestra historia común. Se formulan valoraciones y propuestas de enorme interés que no deberían caer en saco roto.

Tan sólo, para finalizar, dos pequeñas objeciones. El interés por defender un sistema de relaciones coherente lleva al autor a proponer el fin del principio dispositivo, de modo tal que parece negar que las Comunidades Autónomas puedan asumir en sus Estatutos los niveles de competencias que desean ejercer (pág. 229), pudiendo por tanto decidir no asumir competencias no reservadas en exclusiva al Estado. Si bien sería seguramente razonable llegar a niveles homogéneos de asunción competencial para el buen funcionamiento del sistema, creo que esto no es hoy posible sin una reforma constitucional. Las competencias, en el marco del artículo 149.1 CE, se asumen por las CC.AA. en sus Estatutos, y no puede imponérseles la asunción de competencias que no desean ejercer.

La segunda objeción es más discutible e incide en la tesis central del trabajo. La propuesta de consolidación del Estado autonómico que nos propone AJA tiene una lógica interna indiscutible y cuenta con unas técnicas perfectamente conocidas para poder llevarse a cabo. Personalmente la comparto, pero no estoy tan convencido de que hoy por hoy pueda aportar la solución a todos los problemas de nuestro Estado de las Autonomías, pues estimo que no todas las partes que configuran nuestro Estado de las Autonomías están dispuestas a transitar por este camino. Dicho de forma resumida, entiendo que más allá de los hechos diferenciales «formalizados» que se tratan en el libro, existe «el hecho diferencial» cuyo reconocimiento se reclama por algunas Comunidades Autónomas y que es difícilmente reducible a un tratamiento jurídico. Este «hecho diferencial» es el sentimiento de nación diferenciada que existe de forma generalizada en algunas Comunidades Autónomas (Cataluña y País Vasco y, en menor medida, Galicia) y en el que basan su discurso de forma prevalente los partidos nacionalistas y, de forma más matizada, los partidos de ámbito estatal radicados en las citadas Comunidades Autónomas. Sentimiento que por su propia generalidad tiene una difícil traducción jurídica.

Por ello entiendo que el verdadero

problema del Estado de las Autonomías reside en encontrar la fórmula jurídica que sea aceptable por todas las partes y que dentro de un sistema coherente reconozca esta singularidad, este tan difícil de aprehender como real «hecho diferencial». Sólo así será posible (aunque tampoco seguro) implicar a los partidos nacionalistas en la aproximación de estrategias y fijación del modelo. Pero ¿qué fórmula? ¿Es posible encontrarla dentro del modelo o debe cambiarse el modelo?

Joaquín TORROS MAS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

ALONSO GARCÍA, R.: *Community and National Legal Orders: Autonomy, Integration and Interaction (Collected Courses of the Academy of European Law)*, Vol. VII-1, European University Institute/Kluwer Law International, 1996, págs. 59 a 183.

## I

El Instituto Universitario Europeo de Florencia fue creado en 1972 por los Estados integrados en la Comunidad Europea con la finalidad de promover e impulsar el conocimiento del Derecho Comunitario desde una perspectiva eminentemente académica. Ligado a la consecución de este objetivo, el Instituto organiza durante el período estival diversos cursos encaminados a un mejor y mayor conocimiento de los diferentes aspectos que depara el estudio del Derecho Comunitario. En el presente volumen se publican los diversos trabajos del prestigioso elenco de profesores y expertos en esta materia que intervinieron en el programa de 1996: Emile NOËL: *Quelques réflexions sur les perspectives politico-institutionnelles de l'intégration européenne en 2000 et au-delà*; Klaus HÄNSCH: *Reasserting the political will to move Europe forward*; Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS: *Le pouvoir judiciaire de la Communauté Européenne au stade actuel de l'évolution de*

*l'Union*; Deirdre M. CURTIN: *Civil Society and the European Union: opening spaces for deliberative democracy?*; Christian JOERGES: *Challenges of European Integration to Private Law*; Stephen WEATHERILL: *European Football Law*; y, por último, Ricardo ALONSO GARCÍA, cuyo trabajo monográfico, *Community and National Legal Orders: Autonomy, Integration and Interaction*, va a constituir el objeto de la presente recensión.

## II

A modo de introducción, el profesor ALONSO GARCÍA trae a colación uno de los más importantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), realizado a raíz del caso *Van Gend en Loos* (C-26/62, 1963-ECR 1), en el que se establecía uno de los caracteres esenciales del Derecho Comunitario, nada más y nada menos que el de constituir un ordenamiento jurídico propio, independiente del Derecho internacional, así como de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, que a su vez forman parte integrante de la Comunidad Europea. Esta afirmación jurisprudencial sirve de base al autor para situarnos ante uno de los tres conceptos o ideas fundamentales en torno a los cuales va a discurrir el presente estudio. Nos estamos refiriendo al concepto de autonomía del Derecho Comunitario, que, como acabamos de decir, forma un ordenamiento jurídico propio, con sus normas jurídicas, así como con dos Tribunales (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) encargados de resolver los diversos problemas que puedan suscitarse a la hora de aplicar e interpretar dichas normas. Del mismo modo, este carácter de autonomía se ve reforzado por dos principios fundamentales del Derecho Comunitario: por un lado, el principio de primacía y, por otro, el del efecto directo de sus normas. Para refrendar estos elementos de autonomía del ordenamiento comunitario se prevé la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento de las diferentes normas que puedan emanar de las Instituciones comunitarias, resaltando una vez