

RECENSIONS I NOTÍCIA
DE REVISTES

1. RECENSIONS

Saiz Arnaiz, Alejandro, *Estado federal y «estatuto particular»*. *La posición constitucional de la provincia de Quebec en la federación canadiense*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

D'un temps ençà, molts debats a l'entorn dels paràmetres pels quals hauria de transcórrer el procés de descentralització política han girat al voltant de les nocions de «fet diferencial», «asimetria» o «estatut particular». Certament, aquestes expressions han despertat un interès inusitat en la classe política, la doctrina científica i els mitjans de comunicació, que s'ha anat estenent per aquestes i altres latituds amb la finalitat de descobrir-ne el significat.

Aquesta qüestió remet, en el fons, a la polèmica sobre els fonaments originaris dels models d'organització territorial i la idoneïtat d'aquests per resoldre les relacions entre el centre i la perifèria. Tot i amb això, es tracta d'una problemàtica relativament nova en l'àrea del dret constitucional, l'estudi de la qual, des de les perspectives jurídica i política, té una transcendència indubtable en els estats plurinacionals, on les tensions entre l'homogeneïtat i la diversitat són una constant en l'evolució. En aquest context, les solucions arbitrades en l'àmbit constitucional han intentat de satisfer tots dos pols. Sigui com sigui, aquestes i altres fórmules integradores són condicionades pel panorama polític, econòmic i social, en evolució con-

tínua. Això obliga especialment els estats esmentats a reajustar amb certa periodicitat les bases del pacte fundacional, cosa que de vegades genera operacions d'autèntica enginyeria constitucional, concebudes per encaixar harmònicament tant les aspiracions de determinats col·lectius com els interessos generals de l'Estat mateix.

El Canadà constitueix un exemple ben clar de tot el que hem comentat. Aquesta Federació, apartant-se del sistema general de distribució del poder, i per raó de les especificitats lingüístiques, culturals i jurídiques del territori francòfon del Quebec, va optar d'ençà del seu naixement, el 1867, per admetre els trets distintius d'aquesta província enfront del règim anglosaxó imperant. La reforma constitucional de 1982 va reobrir amb una intensitat especial la controvèrsia sobre la seva posició constitucional. És un tema que, en vista de les peticions constants de més autogovern que fa aquest territori i de la resposta escassa que fins ara han obtingut, no sembla que s'hagi de resoldre aviat. Aquesta dialèctica s'ha reproduït en el present i promet de repetir-se a curt termini, cosa que manifesta la resistència d'aquella província a integrar-se en el

marc general per por de perdre els seus trets d'identitat, als quals recorre assíduament per proclamar l'estatus privilegiat que té en el conjunt de l'Estat.

Precisament, aquest suposat caràcter asimètric del model canadenc sembla presidir les reflexions recents respecte d'aquest, algunes de les quals n'alaben —potser de manera exagerada— les bones, fins i tot com a exemple exportable al nostre país. Doncs bé, tot plantejament sobre aquest assumpte exigeix prendre com a punt de partença inexcusable l'anàlisi de les previsions constitucionals per tal de situar la discussió en els seus termes justos. Aquest és l'objectiu principal de l'obra de Saiz Arnaiz, que ofereix un examen exhaustiu del dret constitucional canadenc amb l'ànim de trobar-hi les claus que, en darrer terme, permetin confirmar o desmentir el possible reconeixement constitucional d'una posició especial, d'un «estatut particular» per a la província del Quebec. Al llarg de nou capítols, l'autor mostra a cada sector de l'ordenament el veritable lloc que ocupa en l'entramat de la Federació.

El primer capítol, a tall d'introducció, efectua un recorregut il·lustratiu pels elements característics d'aquell país que semblen conferir-li *a priori* una naturalesa certament singular, si es compara amb altres models de descentralització política. D'aquests elements, en destaca la consagració eventual de la asimetria, expressió a què dedica el capítol següent. Sense oblidar-ne l'origen i la dimensió en el pla polític, l'aborda des de l'òptica jurídica, entenent per asimetria en el cas canadenc l'atribució d'un plus competencial a favor de la província del Quebec, creença que tractarà de desterrar de manera fonamentada al llarg de tot el treball.

D'una manera preliminar, el tercer

capítol delimita el marc normatiu objecte d'estudi, atesa la pluralitat de fonts que el conformen —regles escrites, normes pròpies de la *common law* i convencions constitucionals. L'autor centra l'atenció en els textos constitucionals de 1867 i 1982, que esdevenen l'argument principal —no pas l'únic— per negar la concessió d'un «estatut especial» a la província francòfona a desgrat de les diferències que s'observen, en comparació de les altres províncies, en determinats àmbits d'actuació sobre els quals projecta la imatge de «societat distinta». L'autor utilitzarà la resta de capítols per explicar aquesta «paradoxa».

Així, el quart capítol examina la Llei constitucional de 1867, acta fundacional de la Federació que, sobre la idea del «dualisme canadenc», combinava els trets típics del federalisme homogeneïtzador amb els definidors de la identitat de cada col·lectivitat (llengua, religió, particularitats jurídiques, etc.). Quant als primers, Saiz Arnaiz incideix en l'anomenat poder declaratori federal (el Parlament nacional pot assumir com a pròpia una competència per damunt de qualsevol obra o empresa), la desaprovació i la reserva de lleis provincials (l'executiu federal té facultat per anul·lar-les, invalidar-les o impedir-ne l'entrada en vigor) o el nomenament dels tinents governadors i dels càrrecs judicials més importants en les províncies —a càrrec del Govern central—, la utilització abusiva dels quals s'ha aconseguit de temperar en cada cas per mitjà de les convencions constitucionals.

Pel que fa als elements diversificadors assumits en el pacte de 1867, l'autor remarca el respecte envers el dret civil codificat del Quebec —d'inspiració francesa— davant la generalització del sistema de *common law*, però aquesta

potestat no és altra cosa que la materialització de la competència exclusiva que es concedia en aquest terreny a totes les províncies. En l'àrea lingüística, malgrat que es tutelaven els drets de les minories francòfona i anglòfona en els òrgans judicials i parlamentaris federals i a la província de Quebec, respectivament, no es va aconseguir la plena cooficialitat lingüística —el 1982, sí—, atès que no s'estengué a l'Administració pública ni a les institucions legislatives i judicials provincials. En l'ensenyament confessional sí que sembla, per contra, que la dualitat esmentada es va implantar de manera global. La conclusió a què condueix l'estudi de la Llei constitucional de 1867 parteix d'admetre que certs trets d'identitat del Quebec fan que mereixi la qualificació de «societat distinta», però no se'n deriva un estatut especial per a aquesta província.

Amb aquest mateix plantejament, el cinquè capítol afronta l'anàlisi de la Llei constitucional de 1982. En aquesta ocasió, Saiz Arnaiz s'ocupa de les novetats que podrien haver potenciat la posició de la província francòfona. Pel que fa al dret a l'ensenyament en la llengua de la minoria, el reconeixement d'un tracte diferenciat (art. 23) a la pràctica queda força retallat. També, s'ha restringit a casos molt concrets la facultat d'utilitzar la identitat cultural i lingüística com a títol atributiu per fixar, de manera justificable i raonable, límits provincials sobre alguns drets fonamentals. D'altra banda, no s'han inclòs els drets lingüístics i culturals —previstos en els articles 16 a 23 de la carta— entre aquells sobre els quals es pot aplicar la clàusula *override* —paradoxalment, el Quebec és l'única província que n'ha fet ús—, per la qual es permet al Parlament federal i a totes les assemblees provincials de fer lleis en què es limitin o su-

primeixin certs drets fonamentals sense adduir cap mena de justificació.

Amb aquestes premisses, la simetria interprovincial resulta incontestable per a l'autor, ja que les singularitats de què gaudeix el Quebec obeeixen pràcticament a la seva voluntat de posar en funcionament unes potestats que en reforcen els trets d'identitat i autonomia, però que —cal no oblidar-ho— es confereixen igualment a totes les províncies, encara que aquestes no n'hagin fet ús.

El sisè capítol tracta amb profunditat els procediments de reforma constitucional. En la línia d'aquestes consideracions no eludeix la polèmica sorgida entorn de la participació provincial en l'aprovació de la Llei de 1982, i en ressalta la resolució transcendental del Tribunal Suprem, que la va estimar políticament necessària, però mancada de referent jurídic exigible, amb la qual cosa el Quebec es veia «privat» d'un hipotètic dret de veto.

Seguidament, descriu fins a cinc procediments de revisió constitucional recollits en la Llei de 1982, en els quals s'exigeix, en diversos graus i segons les matèries, la intervenció dels parlaments federals i provincials. Cal fer un esment especial del procediment general de revisió, dins el qual es troba la fórmula denominada *opting out* o dret de retirada —art. 38.3—. Segons aquesta fórmula, quan la reforma constitucional tingui per objecte de transferir competències legislatives provincials al Parlament federal restarà sense efecte en una província si l'assemblea legislativa hi expressa el seu desacord abans que es promulgui. A més a més, quan aquestes competències afectin l'ensenyament i la cultura, la província que exerceix el dret de retirada haurà de rebre una compensació financera de les instàncies federals.

Després de recordar que la limitació de l'*opting out*, en els termes en què es va aprovar, va ser un altre dels arguments que el Quebec va esgrimir per atacar el projecte de 1982, l'autor proclama també sense reserves la paritat constitucional, en la mesura que la diferenciació que es produeixi dependrà bàsicament del fet d'activar el dret de retirada, garantit sense excepcions a totes les províncies.

Es podria dir el mateix de les competències d'aquesta província en matèria tributària i de la participació que té en programes de despesa finançats parcialment pel poder central, temes als quals dedica el capítol sisè. En l'àmbit impositiu comenta la inserció federal progressiva en les potestats provincials primigènies d'acord amb les tesis del federalisme cooperatiu, llevat del Quebec, que ha mantingut una estructura independent de la resta de províncies. Malgrat això, aquesta mena d'especificitats en l'àrea de la imposició directa s'originen en l'exercici particularitzat de facultats reconegudes globalment.

Pel que fa a l'actitud del Quebec davant l'*spending power* federal, el fet que sigui l'única província que s'hagi negat reiteradament a participar en programes cofinançats de despesa proposats per les autoritats federals li ha permès de desplegar els seus propis programes; però això no impedeix que la resta de províncies —igual de competents— segueixi els mateixos camins que aquella.

Un cop aclarits els dubtes en el marc competencial, el capítol vuitè prova de trobar indicis de la dualitat canadenca en el pla institucional, i analitza la regulació constitucional del Senat i el Tribunal Suprem. En el primer cas, malgrat que gairebé una quarta part dels membres provenen d'aquella província i que s'alternen en el càrrec presidents

anglòfons i francòfons, el fet que el nomenin les instàncies centrals i que pràcticament estigui subordinat a la Cambra d'elecció popular n'han desvirtuat el caràcter d'òrgan representatiu dels interessos provincials. Quant al Tribunal Suprem —màxima instància judicial en el Canadà des del 1949, en suprimir-se les competències jurisdiccionals del *Privy Council*— s'admet, en certa manera, la dualitat jurídica canadenca —la ja esmentada coexistència de dos sistemes de dret privat— amb la reserva legal d'un terç dels membres provinents de la província de Quebec i l'alternança de presidents francòfons i anglòfons. Amb tot, l'autor fa ressò de les propostes que va presentar aquella província i que expressen els seus desitjos de representar un paper qualitativament superior en els àmbits esmentats.

A manera d'epíleg, l'últim capítol recull les idees més importants que hom ha tingut l'oportunitat de veure al llarg d'aquesta obra. Després de dur a terme un recorregut exhaustiu pels diversos sectors que conformen el dret constitucional canadenc (distribució de competències, reforma constitucional, finançament provincial, drets i llibertats, règim institucional...) s'hi arriba a una sola conclusió: la inexistència pràctica de previsions que concedeixin un plus de poders al Quebec. Les seves peculiaritats es poden explicar pel fet que en aquest territori es materialitzen determinades potestats que també tenen capacitat d'exercir les províncies restants.

Aquestes afirmacions no són sinó el fruit d'una investigació que troba en l'exhaustivitat i el rigor —entre d'altres— dos elements de suport imprescindibles, gràcies als quals s'aconsegueix desterrar un dels grans mites del federalisme canadenc: la naturalesa asimètrica que se li

atribueix. Aquest treball té el mèrit de distingir entre el que podríem anomenar la asimetria «de dret» i la asimetria «de fet». Només es podria parlar pròpiament d'«estatut particular» en el primer dels casos, cosa que, en vista de les dades emprades, no és predicable del federalisme canadenc, atès que no privilegia cap província en l'àmbit constitucional.

L'exposició manté en tot moment un grau elevat de coherència i l'esquema argumental, a més de recolzar sobre uns fonaments sòlids, revela d'una manera succinta i a la vegada il·lustrativa la realitat autèntica del fenomen *québécois* en el si de la Federació. La qualitat de l'obra s'incrementa si hom té en compte la complexitat de l'ordenament que s'hi estudia, en què els textos normatius conviuen amb fonts d'origen divers. Alhora, s'hi observa un gran coneixement del context jurídic, polític i social d'aquell país; a més de pouar en les fonts legislatives i doctrinals més significatives, incorpora una relació nodrida tant de dades històriques i electorals, com de referències jurisprudencials —en l'àmbit provincial o federal—, que testimonien la dedicació que s'ha esmerçat en elaborar-la. La claredat del discurs no se'n ressent, ja que la lectura fàcil —a banda dels tecnicismes necessaris en una obra d'aquestes característiques— atreu immediatament l'atenció del lector, que aconsegueix de localitzar sense entrebancs els termes en què s'ha de plantejar la discussió. En resum, aquest estudi té la virtut d'abordar una qüestió summament delicada amb valentia i al marge de tot apriorisme condicionant.

Finalment, no podria cloure aquest comentari sense fer esment de les reflexions finals, en què s'esbossen algunes

claus que presidiran el desenvolupament futur del model canadenc. Resulta innegable que les reivindicacions persistents «sobiranistes» de la província del Quebec han anat forçant l'evolució del federalisme cap a un procés de redefinició permanent. A la llum de les reticències que mostren les instàncies centrals, no s'albira amb nitidesa l'horitzó d'aquest procés. No cal ni dir que el manteniment d'aquest clima d'enfrontament constitueix la principal assignatura pendent. Aquest fet, malauradament, comportarà l'obertura de nous fronts que s'hauran de rancar amb dosis elevades d'imaginació i voluntat polítiques per part de tots els protagonistes a fi de trobar solucions constitucionals que satisfacin les aspiracions d'un poble certament heterogeni.

Independentment del fet que s'arribi a produir una reordenació d'aquesta mena en un marc més flexible que el que hi ha actualment, la monografia de Saiz Arnaiz esdevindrà, sense cap dubte, una obra de consulta obligada que satisfarà amb escreix les inquietuds de les persones àvides de conèixer les veritables interioritats d'un país del qual, massa sovint, ens arriba una imatge distorsionada. Afortunadament, aquest treball ofereix una visió equilibrada i precisa de la realitat juridicopolítica canadenca. I això, amb tota seguretat, en farà un estudi que suscitarà l'interès preferent de la doctrina i de la classe política per les seves aportacions rellevants al debat sobre la distribució territorial del poder. Per aquesta raó, en fer-ne una valoració global es mereix una alta qualificació en tots els ordres.

Iñaki Urretavizcaya

Diversos autors, *Asimetría y cohesión del Estado autonómico*, Ministeri d'Administracions Públiques, Institut Nacional d'Administració Pública, Madrid, 1997.

L'etapa política que s'obre a l'Estat espanyol el 1993, i que s'accentua arran de les últimes eleccions generals, en la qual s'acaben els governs monocolors i s'originen majories minoritàries al Congrés dels Diputats incapaces de sostenir el Govern sense el suport de les minories nacionalistes, ha obert una nova fase en el debat sobre el procés autonòmic i la necessitat de fixar, si més no, segons les paraules de Gumersindo Trujillo, un perfil definitiu del model autonòmic; cosa que implica iniciar un debat d'aclariment jurídic que potser no és políticament correcte, però és necessari i exigible des de la perspectiva acadèmica.

Probablement aquest perfil no era el previst a l'inici del que s'ha anomenat tercera fase del procés autonòmic (quan acaba el termini de la clàusula continguda en l'article 148.2), que implica la equiparació o, més ben dit, la possibilitat que totes les comunitats autònomes puguin assolir els sostres competencials màxims.

Així, el debat a començament dels anys vuitanta —ens referim al debat acadèmic— se circumscribia a la discussió (López Guerra, Carles Viver, etc.) sobre si existia un esgotament de la capacitat del Tribunal Constitucional per seguir modelant jurisdiccionalment l'Estat autonòmic, pel que fa a la configuració d'àmbits materials que determinen el que és interès general supraautonòmic o interès respecte de cada ens territorial, o si encara el dret no havia de claudicar com a element regulador de la distribució del poder en benefici de l'acord polític en el si d'un òrgan de representació territorial. En definitiva, se

seguia debatent sobre competències, per mitjà de la definició del bàsic, sobre la base de la conveniència política, les ponderacions polítiques o la necessitat de no renunciar a l'adequada modelació jurisprudencial sobre la delimitació competencial.

D'aquesta manera, el debat es basava encara en el binomi interès general-interès respecte, per desentranyar encara més les clàusules competencials. Tanmateix, la discussió apuntava ja cap a un desplaçament del mer debat concret i especialitzat de les atribucions competencials que havien ocupat bona part dels esforços de la doctrina, cap a una discussió sobre la mateixa definició del model global de l'Estat des de la perspectiva de la distribució territorial del poder. D'alguna manera, es recuperava altra vegada una línia d'investigació sobre els aspectes generals de la descentralització i la natura del nostre Estat, que recordava l'excel·lent aportació acadèmica dels anys que van des de l'aprovació de la Constitució fins a la generalització del mapa autonòmic i la seva institucionalització el 1983.

És difícil que el nostre Tribunal Constitucional pugui dir gaires coses més per mitjà de la resolució del conflicte competencial (entès en un sentit ampli); tot i que no podem oblidar que encara s'interpreten clàusules de tancament del sistema de distribució de competències, com per exemple la supletòria, que ocasionen una agra discussió doctrinal o, fins i tot, sectors materials que permeten vies de modulació jurisdiccional per part de l'òrgan de garantia (és el cas del finançament autonòmic). El que és evident és que es fa necessari,

en la conjuntura política que estem travessant, que la literatura acadèmica tracti amb criteris més generalistes l'abast del nostre pacte constituent i si el model autonòmic és tan obert que en permet una reinterpretació política assumint el fet diferencial.

La recuperació d'un debat sobre la globalitat del model d'Estat sembla que és la finalitat dels autors del llibre que comentem, el qual recull les intervencions, en el marc d'unes Jornades sobre la integració i eficàcia de l'Estat autonòmic patrocinades el 1997 per l'Institut Nacional d'Administració Pública, dels professors Gumerindo Trujillo, Luis López Guerra, Javier García Roca, Enrique Álvarez Conde, Francesc de Carreras i Teresa Feixes. Estem convençuts, per la qual cosa en recomanem vivament la lectura, que l'obra interessa a tots els que segueixen molt de prop, en les seves investigacions jurídiques, la dinàmica de la distribució de poder i, fins i tot, als gestors públics, per com és d'àgil la lectura i l'adequada síntesi que els autors han fet de les seves reflexions acadèmiques.

Tots els autors coincideixen a manifestar que tant la Constitució com els estatuts aporten l'engranatge normatiu suficient per configurar una forma territorial de l'Estat «*con una suficiente fijeza en sus categorías jurídicas*», perquè no deixa d'haver-hi una voluntat constituent que expressa, si més no (i el principi dispositiu no ho impedeix), un acord polític bàsic de partida, que és determinat efectivament en els estatuts d'autonomia. En paraules de López Guerra, hi ha normes i institucions comuns intangibles, pautes jurídiques i polítiques consolidades a partir de l'aprovació de la Constitució, que semblen estabilitzades de manera irreversible. Per exemple, l'homogeneïtzació del procés autonòmic en tot l'àmbit territo-

rial, l'equiparació competencial a partir de 1992 o, si més no, l'exclusió d'una diversitat competencial radical i la renúncia a l'harmonització. Això fa que sigui difícil parlar avui de model inacabat o de desconstitucionalització, ja que sempre hi ha hagut límits i restriccions, sense que aquests impliquin desconèixer un procés dinàmic ple d'excepcions i excepcions de les excepcions de categorització difícil. És clar que el constituent transcendeix, en el títol VIII, una important decisió política descentralitzadora, la configuració de la qual s'encarregava als actors polítics.

Entre els límits i restriccions referits, el professor García Roca enumera tres exigències inqüestionables, que són una autèntica «*voluntad de la Constitución*»: unitat, igualtat i solidaritat.

El professor Álvarez Conde enumera els factors que, més enllà de la Constitució i els estatuts, han delimitat, tancant, encara que no de manera definitiva, el model aparentment desconstitucionalitzat, sense que perdi el caràcter inherent del procés, la seva dinàmica (que és una cosa reconeguda i, fins i tot, reivindicada pel conjunt dels autors). Aquests factors són: *a*) La gènesi d'un poder constituent; *b*) La creació de lleis sectorials que, per formar part del bloc de la constitucionalitat, es converteixen en paràmetres de constitucionalitat; *c*) El procés d'integració supranacional; *d*) Els acords autonòmics i la reforma dels estatuts d'autonomia respectius.

Per al professor Francesc de Carreras, cal anar encara més enllà, ja que estructuralment s'ha configurat un model federal (del qual parlarem més endavant) on la característica de la flexibilitat no impedeix comprendre l'existència d'un nucli bàsic de trets comuns propis de l'Estat federal i on, en l'acarament dels ordenaments federals que subministra

el dret comparat, la nostra insuficiència major —l'articulació d'una cambra de representació territorial— no és res més que una excepció que de cap manera permet la consideració que el model sigui inexistent o que ens apartem de manera substancial de l'estàndard federal europeu. Per a l'autor, ens trobem davant d'un estat federal amb característiques específiques, i cal plantejar-se qualsevol reflexió científica des de la metodologia d'analitzar i valorar les insuficiències en l'àmbit de les funcions, qüestió que sí que ens pot permetre parlar de «model funcionalment indefinit». Així, ens trobem amb disfuncions en l'elaboració, cooperació i coordinació entre l'Estat central i les comunitats autònomes o els problemes subjacents de la regulació de la legislació bàsica (que entronca amb la insuficiència estructural d'un Senat federal que permetés, com va afirmar López Guerra, resoldre en seu política què és el bàsic) o el problema que suscita l'Administració única o, si més no, la finalitat d'evitar duplicitats funcionals o, finalment, l'articulació de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes amb els ens locals.

En aquesta idea d'establir un punt de partida apriorístic sobre l'existència de model, per molt dinàmic i obert que sigui, la professora Teresa Freixes incideix en la qüestió dels límits operants, els quals compleixen la funció de donar estabilitat i confiança al sistema. El que s'anomena «nucli dur o impenetrable del sistema» és el que ha de donar aquesta estabilitat. Des d'aquest punt de vista, l'autora considera més aviat fals o, almenys, sense sentit, el qüestionament de l'apertura o tancament del sistema. D'aquesta manera, creu que «es necesario sustentar la idea que el carácter dinámico del sistema autonómico no puede conducir a la afirmación de su ilimita-

da 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».

En aquest punt de partida, substancialment comú en les posicions doctrinals objecte d'aquest comentari, és on se situa el debat sobre la asimetria del model i el seu reflex constitucional o aconstitucional del fet diferencial. El model asimètric —com es pregunta i respon López Guerra— condueix indefectiblement a l'opció d'un model obert?

La primera qüestió que cal aclarir és quin reconeixement explícitament asimètric recull la Constitució espanyola o, el que és el mateix, quines particularitats específiques i pròpies tenen certes comunitats autònomes i quines són meres reinterpretacions polítiques —com es qüestiona el professor Gumersindo Trujillo— de les clàusules constitucionals o, el que és més greu, propicien la institucionalització de polítiques estatals que accentuin les dimensions asimètriques del model autonòmic transcendint el reconeixement taxat i estricte del fet diferencial recollit a la Constitució.

Si calgués establir algun esquema categorial, el professor Trujillo distingeix entre «fets diferencials i «aspiracions diferenciadores globals». Les primeres serien aquestes «singularidades que por estar presentes en la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones diferenciadoras, son pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador en favor de una o varias comunidades». Sobre això podem establir totes les tipologies que s'estimin oportunes. Així, Rubio Llorente distingeix entre fet diferencial constitucionalitzat,

institucionalitzat i fet diferencial en si. Francesc de Carreras considera que, enfront del fet diferencial objectiu, hi ha un fet diferencial ideològic.

El joc polític asimètric se suïcida per al manteniment del consens constituent? López Guerra relativitza d'alguna manera l'abast de la pretensió política o de les «aspiracions» diferenciadores. L'autonomia no és un mitjà sinó una finalitat per a la integració 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, ratificaciones e innovaciones*». A més, l'autor sosté de manera pragmàtica que, en l'àmbit de la descentralització, els considerables canvis del sistema, la «revolució federal», estan d'actualitat: el federalisme americà en l'etapa del New Deal, la introducció de les «tasques comuns» en el sistema de distribució competencial a Alemanya o el cas de Bèlgica i, és clar, el significat de la integració en una estructura supranacional que compta amb un sistema de poders implícits que trenca el principi d'absència de competències d'atribució, com és l'article 235 del Tractat de la Unió Europea (del qual també es fa ressò Teresa Freixes en reconèixer l'«*estado de evolución permanente*», producte també del procés de construcció europea).

Quins són els fets diferencials constitucionalitzats o objectius? En quina mesura es troba una força normativa constitucional per no concedir ampliacions diferenciadores majors? Per què la normativitat constitucional no és un mer fetitxe, en encarar el títol VIII, i el límit de la reforma constitucional opera com a garantia extraordinària de la supremacia constitucional en relació amb la pre-

tensió política o ideològica que és, amb paraules de Ferran Requejo, una lògica particularista, historicista i amb un caràcter orgànic i culturalment identitari? En quina mesura, igualment —com es qüestiona García Roca encertadament—, aquesta pretensió, tot i ser legítima, és constitucionalment inacceptable? Per a l'autor, el risc rau —i no s'ha d'ocultar— en el fet que aquesta pretensió faci que l'Estat es despulli en benefici del creixement successiu d'una pluralitat d'autogovernos i generi no una nació composta d'autonomies sinó un estat merament juxtaposat, que és la resta del que sobra de la construcció de disset comunitats autònomes.

Aquestes preguntes i d'altres són presents en la majoria de les reflexions doctrinals que conté l'obra. Sense dramatitzar, el debat ha de circumscriure's a si amb l'ampliació de la asimetria per raons de fet «*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*». Això no impedeix —com així també ho considera García Roca, que procura fugir del dramatismes que pot implicar aquesta preocupació, potser exagerada, sobre l'imminent «*suicidio nacional*», sobre el qual ja va teoritzar César Alonso de los Ríos en el seu «*Asalto nacionalista al Estado*» — que es tinguin a la palestra els elements historicistes o particularistes. García Roca, quan utilitza l'expressió «certes» particularitats deu voler dir que no tota particularitat és assumible pel fet que es reivindiqui —més que perquè sigui cert— des de la perspectiva d'una racionalitat constitucional de la fi de segle com la nostra.

Doncs bé, en la determinació dels elements asimètrics que conté la Constitució espanyola i que incideixen en les normes constitucionals i estatutàries, els

autors constaten de manera pacífica els següents: *a)* La historicitat foral, concepte jurídic indeterminat que ha quedat perfectament delimitat gràcies a una àmplia jurisprudència constitucional; *b)* El règim econòmic i fiscal de les Illes Canàries; *c)* L'heterogeneïtat competencial imposada de manera conjuntural, salvada pel principi de voluntarietat en la iniciativa autonòmica. Aquesta heterogeneïtat esdevé permanent en tot el procés, ja que la Llei orgànica de transferències de 1992 i les corresponents reformes estatutàries no permeten assolir resultats absoluts. Com a exemple d'aquesta diversitat, hi ha les comunitats autònomes a les quals correspon un dret civil foral, amb competències en legislació civil que, en principi, corresponen a l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.8 de la Constitució. Igualment, les competències que per raons geogràfiques, culturals o històriques permeten una diferenciació. Finalment, la diferenciació competencial que es determina per la no assumpció de matèries que no interessin a certes comunitats autònomes (borsa, Insalud, televisió, etc.). *d)* Un altre element diferenciador és el reforçament de la rigidesa estatutària de les comunitats autònomes creades a l'empara de l'article 151 o de la disposició transitòria segona de la Constitució.

Sobre aquesta última qüestió, el professor López Guerra planteja el problema de si la Constitució opera com a límit i, partint de la inconveniència de tractar les reformes constitucionals, si és possible mantenir la dinàmica de l'Estat autonòmic sobre la base de la reforma *infra constitutionis* per mitjà dels estatuts, ja que les línies diferenciadores del model autonòmic, encara que es col·loquessin fora de la Constitució, estarien dins del paràmetre de constitucional-

tat. L'autor reivindica aquesta tècnica, tot i que ell mateix en planteja la dificultat, producte de la «descarnada rigidesa» dels estatuts citats, ja que la seva reforma «*diste de ser un ejemplo de sencillez*». Estem d'acord en el fet que el procediment de l'article 152.2 no és el més adequat per assumir les pretensions d'aquestes autonomies, que sempre són les més afectades, per poder incorporar-hi les adaptacions, requeriments o exigències polítiques, que serien difícilment traduïbles a l'ordenament jurídic a causa de la rigidesa citada.

En la necessitat de buscar una «*teoría constitucionalmente adecuada*» de l'Estat autonòmic, cal plantejar-se altra vegada el referent federal, que va ser criticat per la doctrina (I. de Otto) o, el que és el mateix «*la reconducción del Estado autonómico al parámetro federal es, fundamentalmente, que sus referentes normativos-constitucionales (normas y principios) deben reinterpretarse dentro de la lógica institucional que es común a las formas federales, por variadas que sean sus manifestaciones*», per la qual cosa els problemes que genera la asimetria, com la determinació dels seus límits, s'ha de fer tenint en compte aquesta lògica.

Així, ja ho hem dit, el professor Francesc de Carreras reconeix que l'Estat espanyol, a excepció de la configuració del Senat, i tot i amb aquesta insuficiència, pertany a la família federal, amb el que seria erràtic afirmar que no hi ha model d'estat, quan és perfectament defensible l'existència a l'Estat espanyol d'un estat federal amb característiques específiques.

Partint d'aquesta idea, que la asimetria no pot acceptarse acríticament i en bloc, en termes semblants es posiciona García Roca quan afirma que el federalisme és incompatible amb cert grau de asimetria, desmitificant la idea que el

federalisme abunda en el fet diferencial. En aquest sentit, fent-se ressò de la doctrina (González Encinar o Wittgenstein), considera que *«a veces, el lenguaje disfraza el pensamiento y quizás la lectura del federalismo que se hace, subrayando en demasía el hecho diferencial, puede no ser un 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»*. Des d'aquesta òptica, l'autor és crític amb la interpretació del federalisme en 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 l'evolució del fet diferencial, moltes vegades es planteja el problema des d'una mera aspiració diferenciadora, dues coses que són ben diferents. Ens veiem obligats a insistir en aquesta diferència, que no és de matís, ja que, com expressa Gumersindo Trujillo, no es pot derivar de les legítimes singularitats determinades al text constitucional un *«status constitucional-estatutario global diferenciado y favorecedor de unas comunidades en detrimento de otras»*. Així, per exemple, l'empara i el respecte constitucional dels drets històrics recollits en la disposició addicional primera (l'actualitat del debat obliga a insistir, igualment, en aquest comentari) no pot donar lloc a un federalisme foral que redundi a prioritzar una marginalitat

diferencial com són els vestigis singulars de dret privat enfront de la homogeneïtat del dret comú.

Garía Roca destaca amb completesa fins on arriba la garantia de preservació de l'homogeneïtat substancial del nostre país que la faci reconeixedora. Aquesta garantia ha de ser determinada sempre per mecanismes centrípets que contrarestin l'aspiració de l'exclusió o el privilegi permanent que variï la igualtat substancial dels ciutadans en relació amb el territori on es visqui. En aquest sentit, aquests mecanismes centrípets serien la preservació del principi d'unitat de mercat, la legislació bàsica, la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i els principis d'igualtat i solidaritat.

Amb la mateixa rotunditat es manifesten Álvarez Conde o Gumersindo Trujillo, en considerar que qualsevol reinterpretació que atempti contra el límit de la igualtat ha d'implicar indefectiblement la reforma constitucional i crear un estatut diferent preestablert per a determinades comunitats autònomes. Les relectures del text constitucional tenen els seus límits i no es pot forçar la interpretació amb la finalitat d'eludir els procediments de reforma. D'aquesta manera, recollint el vell aforisme doctrinal, la reforma es fa necessària quan és políticament convenient, quan les exigències polítiques obliguen a interpretar el contingut de les normes de manera diferent al seu significat veritable. Al contrari, López Guerra adopta una posició més cauta, ja que no advoca necessàriament pel tancament del model a través de la reforma. Sense que es pugui deduir lògicament de la seva opinió un posicionament a favor de la imprevisibilitat, considera més adequat optar per seguir usant els elements que determinen el model obert, sense reconduir to-

tes les regles que el configuren cap a una normativa rígida i omnicomprensiva. Aquests elements són: la hermenèutica constitucional, la multiplicitat de categories normatives que graviten en el procés autonòmic i, fins i tot, les convencions en la pràctica dels poders públics que ha donat lloc a «*pautas casi intocables de conducta*», per la qual cosa l'alteració constitucional per mitjà de la reforma pot presentar, al contrari, perills eventuais vinculats a la rigidesa de la norma un cop constitucionalitzada, pel que són possibles altres tècniques o vies com les citades.

Tornant a la igualtat i a la posició jurídica dels ciutadans a l'Estat autonòmic, Teresa Feixes fa referència a la jurisprudència constitucional referida als límits o a la diversa posició jurídica que els ciutadans poden detentar depenent de la seva adscripció territorial, com també les exigències del model autonòmic i la seva operativitat com a límit. En concret, recull la jurisprudència matisada referida a la compatibilitat de la unitat de mercat amb l'autonomia política. L'autora, tanmateix, no nega que el model autonòmic unitari «*constituye un límite importante que, a través de distintas manifestaciones, modula la dinamicidad propia del reparto competencial pergeñado por la Constitución*».

La majoria dels autors que es manifesten a favor d'un federalisme simètric com a model estructural plantegen com a excepció (i així ho hem apuntat) l'actual posició del Senat, tal i com és determinat en l'article 69 de la Constitució. Insistim en el fet que la seva configuració impedeix que la dinàmica pròpia del model funcional es garanteixi. La via oberta per la legislació bàsica ha de continuar, ja que, per a Francesc de Carreras, obeeix als requeriments conjunturals de les majories simples.

Aprofundint més, García Roca considera que l'espínós tema del finançament hauria de poder situar-se al Senat i no al Consell de Política Fiscal i Financera, els «*ignotos criterios de negociación*» del qual són a les antípodes d'un control polític exercitable adequat des d'una cambra de representació territorial.

Davant d'aquesta qüestió, cal reformar el Senat? Dins de la recerca de vies que siguin menys comprometedores que la reforma, López Guerra considera innecessari recórrer-hi, també en aquest cas. En la intenció d'aportar solucions imaginatives, l'autor proposa la conveniència de fer coincidir les eleccions al Senat amb les eleccions que se celebren simultàniament a tretze comunitats autònomes, 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*».

És cert que una reforma de l'article 69 de la Constitució, amb la finalitat d'estructurar definitivament el federalisme a l'Estat, implicaria una reforma constitucional d'un abast que transcendiria aquesta disposició i s'estendria a múltiples disposicions connexes, fins i tot les aparentment més allunyades com la potestat de dissolució de les cambres per part del president del Govern.

Per a López Guerra, el desenvolupament per via legal de l'Estat autonòmic, encara que no ofereixi l'estabilitat que deriva de la inclusió de les seves línies fonamentals per via estatutària, serveix sens dubte per a la configuració del model. La utilització de la transferència o delegació de l'article 150.2 de la Cons-

titució, el joc combinat amb altres disposicions constitucionals com el règim de finançament de les comunitats autònomes (article 157.3) o l'organització de l'Administració de justícia (article 122.1), entre d'altres, «*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 desdramatitza qualsevol preocupació pel desenvolupament del model asimètric i solament parcialment constitucionalitzat, ja que no hi ha hagut grans crisis polítiques ni enfrontaments importants, pel que cal insistir a «*tratar de obtener el mayor rendimiento de las fórmulas y diseños ya existentes*». No és així en el cas de Gumersindo Trujillo, el qual manifesta la preocupació perquè per mitjà de la via de les segones lectures i de les reinterpretacions constitucionals s'arribi a la figura de l'«*Estado inerte*», més pròxim a una «*mediación confederativa*», cosa per la qual «*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 el cas que les vies jurídiques apropiades per adaptar el pacte constitucional de 1978 es desviïn per acords o exigències polítiques.

Els professors Álvarez Conde i Francesc de Carreras coincideixen en el fet que és poc convenient la necessitat de perfilar, en última instància, la reforma constitucional. D'aquí la necessitat de tancar el model de manera estable. Per a

Álvarez Conde, l'evolució del model a mig termini ha d'estar presidida pels paràmetres següents: aprofundir la presència de les comunitats autònomes a la Unió Europea, definir el paper del Senat, acabar els processos de reforma estatutària en curs i, finalment, culminar el pacte local. Tanmateix, aquesta declaració d'intencions topa, segons el nostre parer, amb la mera aspiració política, ja que, certament, qualsevol generositat descentralitzadora no ha servit per integrar a l'Estat els nacionalismes polítics, els quals constitueixen o fabriquen el fet diferencial.

Aquesta qüestió, la porta a col·lació Francesc de Carreras (no sabem si com a mera constatació del procés polític o com a exprés i íntim desig) en considerar que el fet diferencial es produeix per la participació necessària del nacionalisme per formar majories parlamentàries; «*por lo que una disminución de su fuerza electoral y social en sus respectivas comunidades podrá permitir un auténtico asentamiento del sistema*». Segons la seva manera de veure-ho, solament els partits d'àmbit estatal poden dotar d'estabilitat, coherència i funcionalitat l'Estat autonòmic. Aquest debilitament, no solament electoral, sinó ideològic, difícilment es pot fer des de l'activisme jurídic. Correspon, doncs, a la responsabilitat de l'acció política la recerca de fórmules d'acord i recuperació del consens en la determinació del nostre model de distribució territorial del poder.

Alfredo Allué

