

LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: ENTRE LAS NECESARIAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LAS PROPUESTAS SOBERANISTAS ¹

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ

Los más de veinte años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución y los casi diecisiete pasados tras el que suele denominarse como cierre del modelo autonómico (si se excluye, como parece obligado hacer, la más reciente aprobación de los Estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) consienten la realización de balances y, también, de propuestas de futuro sobre el modelo español de reparto territorial del poder político. En efecto, aunque los referidos espacios temporales son más bien breves considerados en la perspectiva de la vida (en definitiva, de la historia) de un Estado, las transformaciones de todo tipo de las que hemos sido testigos en la España de las dos últimas décadas justifican sobradamente los análisis como el que se propone en el libro que aquí se comenta.

La radical alteración que para el ordenamiento jurídico supuso la aprobación del texto constitucional se concreta simbólicamente en dos ámbitos, maltratados en la historia española contemporánea, que tienen mucho que ver con la vida cotidiana de los ciudadanos y que, sin duda, se encuentran íntimamente relacionados. Me refiero, como es obvio, a las relaciones de aquéllos con los poderes públicos (léase los derechos fundamentales) y a la emergencia entre estos últimos de unas Comunidades Autónomas que hoy en día son responsables de la prestación de una buena parte de los servicios que los españoles demandan a las distintas Administraciones públicas.

No creo que pueda afirmarse con rigor que España sea uno de los Estados europeos (lo que, todavía hoy, y a riesgo de acusaciones de eurocentrismo, es

(1) A propósito del libro de E. AJA: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, 293 págs.

casi como decir del mundo) en los que aquellos derechos y libertades son objeto de una más amplia observancia y garantía. Semejante aserto sólo podría hacerse en presencia de unos criterios de medida que, en Derecho, sin impracticables por inexistentes. Es cierto, en todo caso, que nuestro canon en la materia se acomoda sin dificultades al de otros países del continente de más larga tradición democrática y al que resulta del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la ejemplar jurisprudencia de su órgano de garantía, asumida aquí sin dificultades ni retrasos y de la que no puede concluirse que España sea uno de los Estados signatarios del Convenio de Roma que más condenas ha recibido por vulneración del mismo.

Sí creo que puede establecerse, y puede hacerse con rigor, que en el momento presente, y fruto de las transformaciones antes mencionadas, la descentralización política ha alcanzado entre nosotros unos niveles inimaginables no hace demasiado tiempo. Para decirlo con palabras del autor: «España era hace veinte años el Estado más centralista de Europa, sin ninguna duda, y actualmente es uno de los más descentralizados, también sin dudas» (pág. 14). Aunque tampoco los criterios de medida resultan en esta materia universalmente asumidos ni fácilmente practicables, una afirmación como la que se acaba de reproducir no suele ser objeto de discusión ni entre los especialistas (incluso foráneos) ni entre los políticos (incluidos los representantes de la mayoría de los partidos nacionalistas).

Siendo esto así, tiene razón el profesor Aja cuando afirma la ausencia de una «idea clara», que existe respecto de otros contenidos de nuestro orden constitucional, «sobre el significado político del Estado autonómico» (pág. 14). En otros términos: se asume que la descentralización territorial ha sido muy notable pero, contemporáneamente, se hace notar que «el Estado autonómico recibe críticas radicales» como las que resultan de los tres documentos que a lo largo de 1998 firmaron los principales partidos nacionalistas catalán, gallego y vasco (unas *Declaraciones*, por cierto, que fueron objeto de mucha desautorización visceral y de muy poco comentario riguroso) y el conocido como Acuerdo de Estella («pista de aterrizaje», se nos dijo, que ahora sabemos plagada de baches en forma de «violencia de baja intensidad», mientras el bombardero terrorista la sobrevuela amenazadoramente). Se plantea así la que el autor denomina «paradoja de la distancia entre la realidad institucional y el debate político-ideológico» en el Estado autonómico que, por un lado, «permite un nivel de autogobierno muy amplio a las CCAA, que presentan una línea positiva de continuidad y progreso institucionales» y, por otro, «recibe críticas radicales de los propios partidos que gobiernan algunas CCAA, que llegan a deslegitimar el sistema» (pág. 17).

También a la explicación de esta paradoja se dedican las casi trescientas

páginas del libro desde un análisis jurídico riguroso en el que no se descuida el dato de la realidad política y económica asumiéndose, en definitiva, que la forma territorial del Estado no puede ser cabalmente comprendida si se estudia como una foto fija. Otros modelos federales y regionales consolidados así lo evidencian, y puesto que de lo que se trata es de reparto (territorial) del *poder político* poco puede extrañar el obligado manejo de aquellos datos para el completo conocimiento del Estado autonómico.

La obra comentada se inicia con un repaso a los tipos tradicionales de descentralización política (capítulo primero) desmitificando, como viene haciéndose por la mejor doctrina desde hace ya muchos años, un cierto entendimiento teórico del Estado federal y reconociendo que la distinción entre éste y el Estado unitario se complica a la luz de la aparición de fórmulas parciales e intermedias. Y ello sin perjuicio de que, en última *ratio*, siga siendo válida aquella diferenciación en virtud de la existencia de uno o dos niveles de poder.

Asumido que el federalismo realmente existente en nuestro entorno es de tipo cooperativo o intergubernamental y tras repasar de modo sumario los criterios constitucionales del Estado federal, el autor se pregunta sobre la adecuación de nuestro Estado autonómico a alguna de las formas consideradas. La respuesta que se da parte de «la ausencia de una teoría consolidada sobre el Estado autonómico»; una carencia que «tiene graves consecuencias porque genera incertidumbre en la opinión pública y produce falta de confianza en la mayoría de la población sobre el futuro político» (pág. 34). La actitud de los partidos y de las instituciones que ellos ocupan, con comportamientos que han fomentado la indefinición, y un cierto retraimiento de los estudiosos del Derecho Público, más dados al comentario de la casuística resultante del contencioso constitucional que a la elaboración de categorías resistentes al paso del tiempo, son algunas de las razones que explicarían, en mi opinión, la falta de una teoría que, en verdad, se echa en falta.

La monografía de Aja es una contribución notable en la perspectiva de la elaboración de la referida teoría que, de sobra se sabe, no es tarea para un único autor ni de un solo libro. En esta oportunidad se nos ofrece una caracterización del Estado autonómico como el resultante de la combinación de técnicas federales con los hechos diferenciales amparados por el bloque de la constitucionalidad. En el primero de estos elementos nuestro Estado compuesto no se diferencia sobremanera de los federalismos europeos actuales, de los que faltan, eso sí, los mecanismos para las relaciones intergubernamentales; en el segundo, muestra una singularidad incuestionable. Añádase, a cuanto acaba de decirse, otra «nota esencial» que acompaña a estos caracteres estructurales, a saber, «la construcción progresiva del Estado autonómico durante estos años» (pág. 37).

Al relato de esa construcción se dedica el segundo capítulo de la obra, en el que con un discurso perfectamente trabado el lector recibe una completa información sobre los antecedentes de la autonomía política en la historia del constitucionalismo español, las pre-autonomías, el debate constituyente y los dos grandes períodos en los que el autor divide la existencia del Estado autonómico. Creo que con buen criterio la separación entre ambos se sitúa en los pactos autonómicos de 1992, un momento en el que se (re)plantean en toda su intensidad los problemas de fondo de aquel Estado: igualdad competencial de las Comunidades Autónomas, papel y tamaño de la Administración central, competencias autonómicas y Comunidad Europea, función del Senado, financiación de las Comunidades Autónomas, relaciones de cooperación y colaboración entre las Comunidades y de éstas con el Estado..., en definitiva, reaparecen «las dudas sobre el modelo de Estado a largo plazo» (pág. 70). La crónica sobre el devenir del Estado autonómico concluye —y puede dar la sensación de que el tiempo no hubiera pasado— con la siguiente constatación: «En los últimos años, especialmente en 1998, se ha radicalizado el debate sobre el futuro del Estado autonómico [...]» (pág. 78). En este punto, en efecto, nos encontramos. Las alternativas para el desbloqueo de la situación, en forma de propuestas y sugerencias, abundan a lo largo de las páginas de este libro.

Los capítulos tercero y cuarto desgranán los contenidos de la caracterización del Estado autonómico como la suma de federalismo y hechos diferenciales.

La garantía de la autonomía política en una Constitución rígida, lejos de la decisión del legislador ordinario, y la resolución jurisdiccional de los conflictos que enfrentan al centro con la periferia son dos notas características del federalismo presentes también en la Constitución española. Es verdad que ésta no prevé la intervención de las Comunidades Autónomas en la reforma constitucional (más allá, por cierto, de la iniciativa para la misma), pero por distintos motivos se trata, como recuerda Aja, de una diferencia menor. Nuestras Comunidades tampoco disponen de Constituciones, como los Estados miembros de una federación, pero ninguna duda puede caber sobre la condición equiparable (sin entrar aquí en nominalismos que pueden generar más confusión que contribuir a la siempre aconsejable claridad de conceptos) de los Estatutos de Autonomía, cuya proximidad a una *carta otorgada* —defendida vehementemente hace muy pocos meses por un cualificado político vasco al referirse al Estatuto de Gernika— sólo puede sostenerse con manifiesta ignorancia o consciente mala fe. También desde el punto de vista de las instituciones territoriales la proximidad es evidente; en este ámbito resulta atinada la crítica que, avanzada ya en escritos anteriores del autor, se hace del papel de los Parlamentos autonómicos.

Una de las particularidades del modelo territorial español (y aquí nos alejamos de los sistemas federales, aunque en práctica y en el momento presente la distancia no sea tanta) se encuentra en el sistema de distribución de competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad y *no sólo*, como sucede en aquellos sistemas, de la propia Constitución. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas encuentran su límite competencial en el art. 149 CE, que inicialmente «sólo servía para las CCAA que tenían el nivel competencial superior» (pág. 104). Esta situación, que a mi juicio no sería el resultado de «una cierta mutación constitucional» (pág. 104), sino pura y simplemente la verificación de una posibilidad abierta de manera explícita por el constituyente, lleva a Aja a elaborar una atinada tipología competencial y a concluir que, a la postre, tal y como sucede en los federalismos de nuestros días, tampoco en España las competencias más importantes son las exclusivas sino las concurrentes.

En el tratamiento que se lleva a cabo del reparto competencial en las páginas del libro se echa en falta una mayor atención a las leyes del artículo 150 CE, a las que el autor se refiere en muy pocas líneas y que son, qué duda cabe, una pieza muy singular de nuestro Estado compuesto.

Rasgos federales se aprecian también en el sistema de financiación, en el que conviven quince Comunidades de régimen común y dos forales, que es objeto de una clara explicación en la que los datos que se aportan resultan enormemente clarificadores; también aquí, al igual que sucede en otros Estados descentralizados, la puesta en cuestión del sistema parece haberse convertido en un elemento patológico del Estado autonómico.

La proximidad al federalismo en la que se insiste se percibe igualmente en los mecanismos jurisdiccionales para la resolución de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La valoración que de la actuación del Tribunal Constitucional lleva a cabo el profesor Aja es fácilmente compartible. Se reconoce el carácter equilibrado y serio de la labor del Tribunal sin perjuicio de la constatación de las críticas («que distan de ser coincidentes», pág. 135) a sentencias concretas o a algunas líneas jurisprudenciales y sin que pueda asumirse «la crítica global y desmesurada que han realizado los partidos nacionalistas» (pág. 135). Seguramente, nada nuevo bajo el sol. La historia de algunos Estados federales evidencia las muy distintas opiniones que para las partes implicadas han merecido decisiones judiciales a las que se ha llegado a imputar, por ejemplo, el origen de una guerra civil (así el caso *Dred Scott v. Sandford*, sentenciado por el Tribunal Supremo estadounidense en 1857) o la ruptura del pacto constituyente fundacional (*Quebec Veto Reference*, opinión consultiva emanada de la Corte Suprema de Canadá en 1982).

Sea como fuere, y más allá de los juicios que puedan emitirse sobre lo que

el alto Tribunal ha hecho o ha dejado de hacer en estos casi veinte años de actividad, parece incuestionable el pleno sentido de una reivindicación tradicional de algunas fuerzas políticas nacionalistas, a saber, la intervención de las Comunidades Autónomas en la elección de una parte de los magistrados de aquel Tribunal (unos magistrados que nunca serían, como se ha llegado a decir, representantes de tales Comunidades). El problema, constatada la conveniencia de dicha intervención, es de no poca entidad: ¿cómo podría articularse la participación autonómica? Las muy sensatas soluciones ofrecidas por Aja no creo que lleguen a satisfacer a quienes llevan años avalando la intervención autonómica (elección por un Senado verdaderamente territorial) ni tampoco al resto de las Comunidades Autónomas (que sean las de mayor peso político las que, mediante una convención, puedan elegir a aquellos magistrados).

Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas son estudiadas críticamente por el autor a partir de la incompleta y deficiente regulación constitucional de los instrumentos de colaboración. Aunque se constata una mejora en la práctica al respecto en los últimos años, no puede dejar de reconocerse la opción por el *bilateralismo* que se ha impuesto en el Estado autonómico; una opción que, como se nos recuerda, quizá no aparezca del todo desvinculada, entre otros motivos, de la experiencia de las Comisiones Mixtas de Traspasos. Por otra parte, la ausencia en la Constitución de un explícito principio general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas («lealtad autonómica»), el hecho de que el Tribunal Constitucional haya invocado su existencia implícita «de forma retórica» y, en fin, la actitud de los políticos «al utilizarlo como arma arrojadiza entre sí» (pág. 143), son datos que contribuyen a explicar la ausencia de unas adecuadas relaciones de colaboración en España que, por el contrario, caracterizan a los federalismos de nuestros días. Añádase, a cuanto se acaba de dejar escrito, la realidad de un Senado que no es, a pesar de la definición constitucional, una Cámara territorial que actúe como sede de encuentro de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado. La combinación de todos estos elementos deja bien a las claras la manifiestamente mejorable realidad de las relaciones intergubernamentales en nuestro país.

El repaso a los componentes federales del Estado autonómico finaliza con un epígrafe dedicado a las Comunidades Autónomas y la Unión Europea (aunque quizá debiera decirse, como se hace en otras partes del libro, Comunidad Europea por cuanto aquéllas nada tienen que ver con los pilares no comunitarios de la Unión, a saber, la política exterior y de seguridad y los asuntos de justicia e interior). Se hacen notar allí (págs. 147-154) las posibilidades de actuación comunitaria de los entes territoriales en las fases ascendente y descendente y se subraya la participación de las Comunidades Autónomas en el Co-

mité de las Regiones y mediante las *oficinas* en Bruselas, a la vez que se recuerda el papel muy activo de algunas de aquéllas en las muchas asociaciones regionales de ámbito europeo que han florecido en los últimos años.

Agotado el tratamiento de lo que de federal tiene el Estado autonómico el autor se enfrenta a los hechos diferenciales partiendo de su consideración como un dato ajeno a los Estados federales consolidados. En efecto, éstos se fundamentan en la total igualdad constitucional de los entes territoriales dotados de autonomía política, mientras que el Estado compuesto resultado del texto fundamental de 1978 y de los Estatutos «presenta diferencias estructurales entre CCAA» (pág. 155). Aquí se alejan ambas formas de Estado, la federal y la autonómica, y aquí reside también la complejidad (y la riqueza, por qué no decirlo) de esta última. Como muy bien apunta Aja, ni siquiera los casos de Canadá y de Bélgica son aproximables al español.

El hecho diferencial consiste, en acertada descripción, en el «reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CCAA» y «proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás» (pág. 161). En definitiva, estaríamos en presencia de diferencias competenciales que dispondrían de una justificación histórica o, en su caso, política. Resulta así la lista y el mapa de los hechos diferenciales en España, de modo que lengua, Derecho Civil, financiación particular, instituciones intermedias y policía autonómica se combinan en distintos ámbitos territoriales (Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias).

Cada uno de los hechos diferenciales recibe un tratamiento específico en el capítulo cuarto, de cuyo rico contenido me limitaré a un doble apunte: una constatación y una crítica. La primera la hace el autor al notar, con toda razón, el «progreso impensable» que han experimentado en estos años las lenguas cooficiales distintas del castellano, a la vez que reconoce, con no menor razón, que la plena normalización sólo será posible «si el proceso continúa sin traumas ni grandes conflictos» (pág. 169), lo que no parece ni mucho menos garantizado. La crítica se vierte en materia de financiación, al sostenerse que ciertas medidas adoptadas por la Comunidad Navarra y por los Territorios Históricos vascos «pueden incurrir en competencia desleal y vulnerar el principio de unidad económica» (pág. 178); se trata de una afirmación apodíctica que merecería algún desarrollo en forma de razonamiento.

El capítulo cuarto finaliza con un interesante epígrafe que lleva por título «Los hechos diferenciales y el peso de los partidos nacionalistas». En él se pretende desvincular el enfoque jurídico de tales hechos de todo factor ideológico

que vendría a identificarlos con el sentimiento nacional existente en algunas Comunidades Autónomas o con la presencia en éstas de partidos nacionalistas, aspectos ambos que explican en buena medida la complejidad —y la riqueza, ya se ha dicho— del Estado autonómico. Frente a quienes opinan que la existencia de los partidos políticos nacionalistas es la causa principal de los problemas de nuestro Estado compuesto Aja considera, con criterio mucho más equilibrado, que si el «Estado autonómico no acaba de funcionar bien no es porque existan partidos con base en una sola CA sino, en todo caso, porque el sistema autonómico no ha sabido encontrar la articulación adecuada entre ellos y los partidos generales, y entre ambos y las instituciones» (pág. 192). Se trata, y creo que con razón, de hacer recaer sobre las espaldas de las principales fuerzas políticas, no sólo de las nacionalistas, la responsabilidad de aquellos problemas de mal funcionamiento que seguramente muchos ciudadanos concretarían en el ¿y tú qué me das? con el que en ocasiones se negocian apoyos parlamentarios en el Congreso de los Diputados a la mayoría gubernamental de turno.

La práctica totalidad de las propuestas que el autor formula para la reforma del Estado autonómico se contienen agrupadas y ordenadas en el capítulo quinto.

La crítica a la proliferación del *bilateralismo*, muy vinculado a ciertos comportamientos políticos, da pie a una compacta defensa de las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado, cuyo déficit representa, hoy por hoy, «el punto débil de toda la estructura autonómica» (pág. 204). Las alternativas que se ofrecen son muy claras. Se propone, por ejemplo, una nueva y más completa regulación de los convenios que, preferentemente, habría de incorporarse a la Constitución, aunque podría ser suficiente, al menos en un primer momento, la elaboración de un «*convenio marco sobre los convenios*, establecido por acuerdo entre el Estado y todas las CCAA» (pág. 210). En el mismo sentido se defiende la institucionalización de las Conferencias sectoriales horizontales, ahora inexistentes, y de una Conferencia de Presidentes. Se articula también una iniciativa acabada de reforma constitucional del Senado, en la que se opta decididamente por el modelo *Bundesrat* alemán con el necesario y difícil tratamiento de los hechos diferenciales. De la complejidad (mucho más política que técnica) de esta reforma es buena muestra el fracaso durante la legislatura iniciada en 1996 de los trabajos de la Ponencia creada al efecto y, más aún, la opinión de la Presidenta del Senado para quien, en declaraciones a los medios de comunicación el pasado mes de noviembre de 1999, el Senado «ya es una Cámara de representación territorial», por lo que «sería matar moscas a cañonazos [*sic*] tocar la Constitución ahora para reformar el Senado». También en esta ocasión, como en tantas otras en política, la (natural) *inercia* parece pesar más que la (necesaria) *decisión*.

En la lista de otras reformas importantes incluye Aja la local, para la que insiste en las soluciones a medida para cada Comunidad, siempre en el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada; la del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que habría de reconvertirse en un órgano técnico de asesoramiento en materia de financiación autonómica y, finalmente, sugiere la superación del principio dispositivo, «disfuncional cuando el Estado autonómico pretende funcionar como un sistema general y coherente» (pág. 230).

El balance y las propuestas de mejora que resultan de los cinco capítulos hasta aquí comentados no agotan las páginas de la monografía del profesor de la Universidad de Barcelona. En un sexto y último capítulo, que se echaría en falta de no figurar entre los contenidos del libro, el autor apuesta con claridad por la consolidación del Estado autonómico, desmontando teóricamente las alternativas no-constitucionales que en los últimos tiempos se le han planteado y avalando la conveniencia y, más aún, la *necesidad* de algunas reformas a la Constitución (en todo caso ya aludidas anteriormente y sobre las que ahora se vuelve) que, sin afectar a los elementos sustanciales del modelo, redunden en una mejora de su funcionamiento.

A este respecto se parte de una afirmación irreprochable: aunque existen algunas competencias controvertidas, los grandes objetivos a los que se aspiraba hace veinte años se han logrado. Para la solución de aquellas controversias (recuérdese que está en juego, ahí es nada, la Seguridad Social) se propone la intervención del Tribunal Constitucional, aunque las dificultades (incluso de carácter procesal) para que éste decida el titular de la competencia se me antojan de no poca entidad. Para la constatación de aquellos logros resultan enormemente significativos los datos sobre traspasos de personal del Estado a las Comunidades Autónomas; personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas y gasto público de cada una de éstas (central, autonómica, locales) que se facilitan en las páginas 234-236.

Siendo cierto que «se han desarrollado los mandatos constitucionales que afectaban a la configuración del Estado autonómico» (pág. 238), ha de reconocerse contemporáneamente que éste no se encuentra consolidado. Y aquí, de nuevo, la paradoja a la que se pretende dar respuesta y que ya se ha dejado reflejada más arriba: la enorme distancia entre el (satisfactorio) funcionamiento de las instituciones y el (demoledor) debate político-ideológico. A este debate, concretado en las pretendidas alternativas al Estado autonómico, se le presta particular atención en la parte final del libro. Las ideas del autor pueden resumirse como sigue.

a) Se defiende, a salvo siempre los hechos diferenciales, la tendencial igualdad competencial de las Comunidades Autónomas. Una igualdad que, justamente, se aleja de la uniformidad para identificarse con la diversidad, es

decir, con la pluralidad de orientaciones políticas que los entes territoriales pueden seguir en el ejercicio de sus propias competencias.

b) Se insiste en la difícil, si no imposible, diferenciación de las Comunidades «históricas» a partir de una gradación de sentimientos nacionales, pero a la vez se reconoce que Cataluña y el País Vasco han sido las Comunidades Autónomas que «desde hace más tiempo y con mayor ahínco han luchado por la autonomía y que por tanto más han contribuido al final del centralismo y al establecimiento de la autonomía para todos» (págs. 251-252). Este dato *objetivo* «podría dar lugar a algún tipo de reconocimiento de carácter simbólico suficientemente importante para destacar la posición especial de estas dos CCAA» (pág. 252). La concreción de semejante reconocimiento podría ser uno de los contenidos más relevantes del debate sobre el futuro del Estado autonómico siempre que los partidos nacionalistas «descendieran de la abstracción de las reivindicaciones actuales (derecho de autodeterminación, cosoberanía, etc.) a planteamientos susceptibles de consenso en el marco autonómico» (pág. 252).

c) Se rechaza la vigencia del derecho de autodeterminación en los Estados europeos: con base en el Derecho Internacional Público y, en nuestro caso, en la propia Constitución española. Sin embargo, la falta de ese reconocimiento no ha de significar, en un Estado democrático, que pueda obligarse «a permanecer en su seno a una parte de la población que manifieste claramente su voluntad de separarse». Este presupuesto legitimaría la existencia de un derecho de secesión (que no de autodeterminación) que el autor analiza de la mano de la Opinión consultiva del Tribunal Supremo de Canadá de agosto de 1998, sobre la secesión de Quebec; una magistral pieza, en mi opinión, de Derecho y Política constitucionales. Tratar con serenidad esta cuestión (algo que para muchos no parece fácil en España constante el terrorismo), desdramatizándola y huyendo de falaces invocaciones al artículo 8 de la Constitución, es también contribuir al debate sobre el futuro de nuestro Estado compuesto.

d) Se plantea la opción soberanista en los siguientes términos: si con ella, como ocurre en muchas ocasiones, se pretende la secesión o la independencia (evitándose muy conscientemente el empleo de estos términos), ya han quedado definidos sus extremos con anterioridad. Si, por el contrario, se encubre una reivindicación de mayor poder político desmitificadora del concepto de soberanía, como corresponde al momento actual de evolución del Estado democrático en el seno de la sociedad internacional, la reclamación podría ser atendida mediante la atribución de nuevas competencias o de reformas institucionales tanto en el marco de la Comunidad (y quizá también de la Unión) Europea como en el propiamente español.

e) Se sostiene que las propuestas de tipo confederación o unión con la Corona, formas organizativas propias de otros momentos (algunos para nada

ejemplares) de la historia del Estado moderno, «únicamente pueden tener sentido para reclamar la independencia sin nombrarla», por lo que se rechaza el juego de palabras «para confundir a los ciudadanos» (págs. 263-264).

Y a partir de aquí la defensa de la consolidación de lo existente por cuanto «las estrategias examinadas quedan fuera del desarrollo posible del Estado autonómico», al que no se ofrecen alternativas (pág. 264). Se explica así la paradoja a la que pretende dar respuesta este libro: culminadas en gran medida las previsiones constitucionales y sin resolverse la articulación del conjunto del sistema, los partidos nacionalistas *dudan* entre la aceptación del Estado autonómico o su rechazo y los partidos de ámbito estatal *titubean* «entre una reforma de las relaciones intergubernamentales y el mantenimiento numantino de la situación alcanzada» (pág. 266). Falta, para entendernos, iniciativa. Y esto es muy grave en Política.

Creo que acierta Aja cuando juzga que no existen opciones distintas a la reforma y consolidación del Estado autonómico, de una parte, y la secesión de una o más Comunidades Autónomas, de otra. Para lo primero ha quedado ya claro (y sobre ello volveré inmediatamente) que el autor hace propuestas, a la vez que reconoce la condición perfectamente asumible de algunas reivindicaciones contenidas en el Documento de Santiago de Compostela firmado por el PNV, CiU y el BNG; reivindicaciones que según parece se incorporarán (y es bueno que así ocurra) a los respectivos programas para las elecciones generales del mes de marzo del año 2000. Para lo segundo, carecemos, hoy por hoy, de iniciativas serias, porque no pueden considerarse como tales (y me refiero ahora al solo caso vasco) la inmediata convocatoria de comicios constituyentes en todo el territorio de Euskal Herria, avalada por EH, ni tampoco (salvo que nuestros referentes sean la Rhodesia de 1965, o la Yugoslavia de 1991) la Declaración Unilateral de Independencia apoyada en el último Congreso de EA para el supuesto de que no sean atendidas las reclamaciones que salgan del «ámbito vasco de decisión».

El futuro (inmediato, me atrevería a añadir) del Estado autonómico pasa, para E. Aja, por una serie de reformas constitucionales que, en contra del criterio de interesados oráculos, no supondrían, ni mucho menos, una nueva transición política o la apertura de un segundo proceso constituyente. Frente a la cerrada (y electoralmente interesada) defensa del texto constitucional de 1978, de la que se ha hecho gala por cualificados actores políticos, y también por algunos estudiosos, ha de asumirse, como hace el autor, que en una Constitución plenamente normativa la reforma no precipitada es garantía de su permanencia. Y ello aunque no se alcance el consenso que tan buenos frutos dio en las Cortes Constituyentes. Así, se sugieren como reformas esenciales la drástica modificación del Senado y la previsión de las relaciones intergubernamentales;

unas reformas que podrían llevarse a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución sin miedo de ningún tipo a la celebración del opcional referéndum, que podría resultar positivo al «trasladar a la mayoría de la población un debate que afecta a todos los ciudadanos y que hasta ahora permanece, en cambio, en círculos políticos [y académicos] muy reducidos» (pág. 276).

Tras lo que ha quedado escrito parece obligado concluir que *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales* no es sólo una monografía al uso. Desde luego cumple con los requisitos exigibles a una de ellas: informa exhaustivamente al lector, situándole ante el tema propuesto y explicando sus claves, evidenciando los problemas y apuntando respuestas. Si se me apura, diría que estamos en presencia de un completo manual de Derecho Autonomico (¡ojalá hubiera muchos más!) de recomendable lectura para los alumnos de la Licenciatura en Derecho, aunque no únicamente para ellos. Pero las casi trescientas páginas del libro son bastante más que esto. Son una propuesta articulada, acabada, para el futuro del Estado autonomico que, sin exagerar, es tanto como decir para el futuro de España. Se trata de un texto plagado de propuestas desde la Constitución en la perspectiva del desbloqueo (que de bloqueo puede hablarse) de la situación actual. A un estudioso del Derecho Público no se le puede pedir más. A los actores políticos toca ahora reconducir, con *iniciativas*, una situación que no es aconsejable que se prolongue en el tiempo.

Si pudiera resumirse en dos palabras la actitud del autor que se refleja en esta obra me atrevería a decir que Eliseo Aja hace gala a lo largo de la misma de un ponderado realismo y de un sano optimismo. Lo primero, porque no creo que exagere lo más mínimo al hacer su repaso de lo hasta aquí logrado desde 1978; lo segundo, porque asume sin medias tintas que «objetivamente existen más razones para el entendimiento constitucional [entre partidos estatales y nacionalistas] ahora que hace veinte años» (pág. 277), convencido, y así me gustaría creerlo a mí también, de que la actual dinámica de enfrentamiento no es inevitable (estas líneas se escriben en la primera mitad de enero del año 2000). Esperemos que el paso del tiempo haga buenos sus deseos.