

RECENSIONES

ELISEO AJA: *El Estado Autonómico (federalismo y hechos diferenciales)*. Alianza Editorial, Madrid, 1999, 293 páginas.

1. El excelente libro que Eliseo Aja nos presenta sólo se explica como una depurada síntesis tras largas investigaciones. Estamos ante una obra en la que en verdad se ofrece abundante información y seria reflexión, bien sistematizadas, sobre la realidad española, convenientemente iluminadas por distintas experiencias de derecho comparado. Pero éste es también un volumen con tesis. Abundan las propuestas, controvertibles pero bien trabadas, sobre los temas más relevantes en la construcción del Estado autonómico.

Su elaboración seguramente no habría sido posible sin diez años de trabajo de un muy amplio equipo de profesores de derecho público que, hasta hace poco coordinados por el Profesor Aja, han rastreado anualmente el funcionamiento real de nuestro Estado compuesto y publicado un Informe sobre las Comunidades Autónomas. Un informe, por cierto, encargado y patrocinado por el Senado y un buen número de Gobiernos territoriales. Se corrobora así una vez más, frente a quienes parecen dudar de la utilidad de ese gasto, que la financiación pública de concretos programas de investigación universitaria, también en las ciencias jurídicas, no es un estéril dispendio ni puede entenderse como subvención clientelar sino que constituye un apoyo imprescindible de las propias instituciones para la definición de la vida del Estado desde cierta solidez y altura; o, lo que es lo mismo, para enriquecer con materiales científicos las políticas de Estado y de Gobierno y sus opciones, más allá de las coyunturales correlaciones de fuerzas parlamentarias y del inevitable pragmatismo o pactismo de los partidos.

Probablemente, el libro tampoco hubiera sido escrito sin la pertenencia del autor a una generación de constitucionalistas que vivió la elaboración de la Constitución ya con alguna experiencia y ha sido luego testigo del posterior desarrollo constitucional durante veinte años, todo lo cual hace ahora posible la interesante lectura histórica de la compleja construcción del modelo y de sus antecedentes que se ofrece en el capítulo 2.º Una atalaya que no puede soslayarse para decidir adónde vamos.

Subrayaría igualmente su fácil y rápida lectura si no fuera una conclusión engañosa. Está, en efecto, escrito de manera directa — sin recovecos de jurisperito ni barroquismos extraños al oficio de jurista de Estado— hasta resultar pasmosamente claro. Ésta es una de sus muchas virtudes, puesto que, al tiempo de diáfana, la obra es muy densa como toda buena síntesis. Me atrevería a describirlo, pues, como un

buen Compendio de Teoría del Estado Autonómico. Pero también esa apreciación sería engañosa, ya que no se contenta con reflejar notarialmente el estado actual de las diferentes cuestiones, sino que configura una seria contribución para su avance. Son bastantes, en efecto, las propuestas —valientes y rigurosas— sobre la mayoría de los temas importantes. Barrunto, además, que, como muchos buenos libros, tiene una fuerte voluntad de incidir en la opinión pública y contribuir a su formación.

2. Aja evidencia la paradoja del Estado autonómico —es más una seria contradicción—, de un lado, permite un intenso autogobierno de las entidades territoriales, desconocido en nuestra historia y parangonable a cualquier modelo federal, pero, de otro, recibe fuertes descalificaciones y constantes críticas por parte de los partidos nacionalistas que gobiernan algunas Comunidades Autónomas desde el inicio; casi exclusivamente se ubican allí los reproches, pues, por fortuna —y es un fenómeno bien curioso e inimitable en los setenta—, el secular centralismo y la uniformización, tan arraigadas entre nosotros desde el XVIII y el brusco advenimiento de la dinastía borbónica, parecen ya prácticamente enterrados en sólo unos pocos años. Un curioso distanciamiento entre realidad institucional y debate ideológico para cualquier observador imparcial que el autor atina en subrayar. Coincide la aparición del libro —como destaca— con un salto de los nacionalismos (Conferencia de Barcelona, Pacto de Estella, Asamblea de Municipios Vascos...) en la crítica ideológica del Estado autonómico, precisamente, una vez que se está acabando su construcción. El autor pasa revista en el capítulo 6.º a esas críticas (autodeterminación, confederación, soberanía compartida...) y evidencia su ambigüedad al tiempo que argumenta cómo socavan la legitimidad del sistema de descentralización, pero sin ofrecer realmente alternativas.

En este contexto, acierta Aja tanto en la necesidad de desdramatizar las posiciones nacionalistas en el debate constitucional y enfriar la polémica, como en la injusticia de imputarles todos los defectos en el funcionamiento del sistema. Conviene no satanizar las posturas ideológicas, los diferentes nacionalismos son actitudes legítimas en democracia y, además, con viejas raíces y explicaciones, para algunos no dejan de ser, incluso, expresión de la misma vieja y plural identidad de las Españas: ibérica y conflictiva. Sólo la violencia o, con menor reprobación moral, en general, el incumplimiento de las reglas de derecho quedan extramuros del Estado constitucional. Ésta es la grandeza de sus procesos de integración y la razón de su larga supervivencia como forma política.

Pero nada de esto —a mi juicio— es lo mismo que dar por evidentes y estimables las pretensiones «soberanistas» (por cierto no sé si un neologismo o un barbarismo) de aquéllos, sin necesidad de mayores reflexiones, tanto para la mayoría de la nación española como para la de las propias nacionalidades en las que se asientan (distinción que —recuérdese— fue un gesto de buena voluntad en el proceso de entendimiento de los pueblos de España que con grandes dificultades alcanzaron los constituyentes en el art. 2 CE), y concluir admitiendo como racional e inaplazable la parcial desmembración de un Estado, ciertamente plural en culturas y lenguas, pero que suele mencionarse en todo el mundo como una de las comunidades políticas

más viejas. Ése no es en todo caso el proyecto unitario de Nación y de Estado que la Constitución ilusionadamente recogió como mínimo denominador común, objeto de pacto y compromiso, y, si no se comparte por algunos, debería postularse abierta, expresa y permanentemente —sin vaivenes coyunturales— su reforma.

Del mismo modo, tampoco parece razonable pensar que la construcción del todo, de la voluntad general del sistema de descentralización, por imperativos de los labiles y coyunturales acuerdos parlamentarios o de legislatura, deba ir normalmente a remolque de la parte, es decir, de la voluntad de quienes, por definición, deben tender a defender el interés particular de una nacionalidad antes que la imprescindible solidaridad común entre las diversas nacionalidades y regiones (como también demanda el mismo art. 2); y aunque en ocasiones, bien es verdad, no lo hagan y la experiencia demuestre que atiendan también a la modernidad o al interés general. La falta de sintonía y capacidad de acuerdo entre los partidos estatales podría producir resultados disfuncionales en materia de federalismo donde son precisos consensos de Estado, mayorías muy amplias y estables, que permanezcan a veces más allá de una legislatura. Como Aja recuerda, la estructura territorial del poder no se puede dejar a una mayoría parlamentaria ni conviene seguir haciendo de los nacionalismos, en cuanto partidos bisagras, el eje de las políticas estatales; es un error grueso del que sólo puede salirse mediante un entendimiento entre los partidos mayoritarios, aunque pueda tener algún coste electoral a corto plazo.

Deberíamos, por otra parte, sentar una regla del juego no sé si imposible: hablar claro tanto los que comparten un proyecto soberanista e independentista de ciertas nacionalidades históricas, como aquellos que lo respetan, pero lo rechazan. Sólo así la razón tendrá alguna oportunidad de prevalecer sobre el mito y los símbolos.

3. Pero el estudio acierta en muchas otras cosas. Unas bien conocidas, otras más originales. Daré noticia de algunas, aunque no convenga hacer ahora un catecismo ni sustituir la lectura —que vivamente recomiendo— del libro.

Es muy correcta —y ampliamente compartida entre la doctrina moderna— la aproximación realista a las formas territoriales de Estado, rechazando los nominalismos. La descripción que se hace del federalismo y de sus diferencias con el Estado unitario, sin obsesionarse en las ideas de estatalidad y soberanía, me parece perfectamente asumible tanto en los elementos que integran hoy el Estado federal como en la presencia en la realidad de una multiplicidad de tipos muy flexibles. Es también cierto que el Estado autonómico contiene los elementos esenciales del federalismo contemporáneo, especialmente, del europeo, y los expertos tienden muy mayoritariamente a reconocer como un corolario lógico (prácticamente sólo Herrero de Miñón expresamente lo rechaza, decantándose por modelos algo exóticos) que algunos problemas de organización pueden resolverse mejor acudiendo a las experiencias y técnicas federales. Hablemos claramente de un federalismo español (si se quiere «atenuado» como lo ven desde fuera La Pergola o Häberle), pues no hay más técnica jurídica ni ideología susceptible de erigir un Estado compuesto (si convenimos que no es ésa la misión de los nacionalismos internos) que los diversos federalismos; el Estado regional duerme en el museo de la arqueología jurídica hasta en la

propia Italia. Los partidos mayoritarios deberían hablar, en particular, de federalismo sin más dudas. El nuestro deberá ser tan flexible, abierto y evolutivo en sus equilibrios como cualquier otro; y tener entre sus diferencias específicas la presencia de importantes nacionalidades históricas con diversidades culturales y políticas que hacen también específicos sus peculiares vínculos políticos con el Estado (en el sentido que Tarlton hablaba de asimetrías) y diferentes al del resto de las Comunidades Autónomas. Un modelo simétrico y homogéneo como el de los Estados Unidos o el de Alemania —me temo— no es históricamente viable en España. Nuestra vía deberá ser más complicada e improvisada y, por tanto, arriesgada. Se superaría así la relativa «indefinición» de la forma de Estado (siempre he pensado que era una maniifiesta exageración hablar de «desconstitucionalización» de la misma o de una mera reserva de ley orgánica hasta para explicárselo a un jurista persa) en ese marco constitucional abierto que en 1978 no fue posible cerrar.

Acierta igualmente al diagnosticar la debilidad de las relaciones intergubernamentales (capítulo 5.º sobre la articulación del Estado autonómico) que o bien no existen aquí o no funcionan óptimamente como ocurre con el Senado. Esta insuficiente participación autonómica en la formación multilateral de la voluntad del Estado-ordenamiento es especialmente grave para su estabilidad, dada la fuerza de los partidos nacionalistas y la necesidad de no apartarlos, —pero tampoco a otras fuerzas autonómicas—, de la elaboración de las decisiones comunes. Éste es el defecto más serio del modelo y el que más nos aleja del buen federalismo. Aja repasa correctamente la necesidad, impuesta por la realidad en numerosas situaciones de hecho que detalla, de acudir a estas técnicas, y señala el insuficiente funcionamiento de las conferencias sectoriales, o la ausencia de órganos de diálogos entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas u otros interesantes aspectos.

Y consigue expresar bien, terciando en el debate, que «esencialmente la Constitución configuró dos niveles iniciales de autogobierno, pero no lo hizo de forma cerrada o, al menos, no totalmente determinada» (pág. 56), y es justo reconocer que la falta de equiparación se ha debido tanto al rechazo de los nacionalistas a la igualación competencial, como a la propia incapacidad de algunas Comunidades Autónomas de régimen común para aceptar los traspasos y la gestión de algunas competencias política, administrativa o financieramente incómodas (de todas estas, a mi juicio, desafortunadas prácticas podríamos poner ejemplos). Más discutible, o simplemente necesitada de matización, me parece que puede ser la rotundidad con la que asegura varias veces que todas las Comunidades Autónomas han pasado a tener un mismo nivel competencial a partir de los acuerdos autonómicos de 1992, salvo en sanidad y educación no universitaria, estándose en esta segunda sección de materia ultimándose las transferencias; afirmación que le permite decir con brillantez que esta igualación competencial supone una verdadera mutación constitucional. Ojalá sea así, porque resolveríamos muchos problemas, entre otros, el desbordamiento injustificado de las bases estatales. Me parece, sin embargo, que, pese a los avances, la heterogeneidad de los títulos competenciales sobre las diferentes materias es un rasgo consustancial al modelo español, herencia no muy grata del princi-

pio dispositivo o de voluntariedad y consecuencia inevitable del decisivo papel de los diecisiete Estatutos y de sus constantes reformas; y está incluso presente en los mencionados pactos (me remito al análisis de A. Hernández Lafuente y M. A. González como testigos cualificados de su redacción). La relativa ausencia de homogeneidad competencial complica tremendamente las cosas desde la perspectiva técnica hasta resultar imposible tener la estructura del Estado en la cabeza; y, sobre todo, estimo que debe tener consecuencias inevitables respecto de las fuentes del derecho y la intervención estatal y en los principios que informan el ordenamiento; creo recordar v. gr. que sólo en la materia que son las denominaciones de origen existen hasta cuatro situaciones competenciales diferentes, y han llegado a singularizarse 275 títulos competenciales en los Estatutos. Deberíamos profundizar más en este aspecto ya que tiene consecuencias importantes v. gr., en el alcance de la supletoriedad del derecho estatal. Y, al tiempo, convendría estudiar sosegadamente la posibilidad de una última reforma final de los Estatutos en sus aspectos competenciales, de una vez por todas, aunque el acuerdo llevase un tiempo. Ningún Estado puede tener un bloque constitucional permanentemente abierto sin albergar una indeseable e innecesaria inestabilidad.

Comparto, claro está, también la defensa de la condición de los Estatutos de Autonomía como verdaderas «normas constitucionales secundarias» (Rubio) frente a otros estudios formalistas o reduccionistas. Unas disposiciones diferentes —afirma con buen sentido analítico Aja— de las Constituciones de los Estados miembros en nombre, elaboración y procedimiento de reforma, pero iguales en su contenido y posición en el ordenamiento jurídico en cuanto normas institucionales básicas. Los Estatutos se incardinan directamente en la Constitución formando un bloque normativo inseparable, y son muy diferentes —a mi entender— en forma, rango y en fuerza de ley activa y pasiva del resto de las normas interpuestas de rango legal que integran el bloque de la constitucionalidad. Tienen, además, una indudable naturaleza compleja (Trujillo, Lucas Verdú), especialmente en el procedimiento *ex art. 151.2 CE*, fruto de proceder de una base decisonal más amplia, que refleja el acuerdo de diferentes sujetos, y no únicamente la voluntad unilateral de las Cortes Generales expresada en las leyes orgánicas que los aprueban. Simplifican quienes identifican Estatutos y leyes orgánicas, no llegando a aprehender la compleja naturaleza de esa fuente cada vez menos atípica en nuestro ordenamiento, pero todavía nueva.

Y es muy interesante la exposición de las diversas y complejas reformas del sistema de financiación autonómica, de la experiencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, o de la Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea, entre otros extremos.

Una última matización quisiera hacer en esta parte. El generoso entendimiento doctrinal de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas que Aja propone, «todas aquellas que no aparecen el art. 149.1 de la Constitución reservadas al Estado, o que figuran en él como excepción total al poder del Estado...» (pág. 106) tiene algunos inconvenientes. Es una descripción escasamente realista y

precisa del funcionamiento en la práctica de la división territorial de poderes. Aunque es verdad que se acomoda bien al tenor literal de las largas listas de competencias exclusivas de los Estatutos —recuérdese que para huir de la inicialmente tan temida prevalencia del derecho estatal—, incrementadas en las sucesivas reformas, y, por otra parte, se compadece con la constante voluntad de los nacionalismos de hacer crecer el ámbito de la exclusividad, circunstancia que —supongo— tendrá alguna explicación política que no alcanzo a comprender que eficacia posee. Creo sinceramente que es una caracterización forzada en derecho, ya que no se acomoda naturalmente a la realidad, mucho más compleja, del fenómeno jurídico. La exclusividad funcional entre entidades territoriales, como todos sabemos, apenas existe y menos en cualquier actividad productiva o con incidencia en la economía. Sostener que la competencia autonómica en materia de agricultura es exclusiva de las Comunidades Autónomas (*ibidem*), puesto que el Estado «sólo» se reserva nada más y nada menos que la ordenación general de la economía es ciertamente ingenuo. Pero, sobre todo, en nada ayuda a resolver los complejos problemas de interrelaciones entre una pluralidad de sujetos, también la Unión Europea, que el gobierno de la agricultura supone en materia de estructuras agrarias y de política agraria común; como muestra, véanse p. ej. las complicaciones que entraña la reciente STC 128/1999, de 1 de julio, sobre la financiación estatal y autonómica de la mejora de las estructuras agrarias en aplicación de directivas comunitarias y pregúntese uno qué añade la tan demandada exclusividad competencial, inexistente en la naturaleza de las cosas.

4. Sólo por cuanto llevo dicho, deberíamos estar muy agradecidos a Eliseo Aja y considerar el libro un punto de referencia clásico en el debate autonómico. Podría —quizá debería— detenerme aquí. Pero no me resisto a hacer pública mi duda principal en ese debate, y distanciarme, a meros efectos dialécticos, como el mismo autor nos propone, del buen colega. Adelanto —no se me malinterprete— que escribo desde el profundo respeto por la solidez de este trabajo en los demás extremos, y que me centro donde los claroscuros de mi visión —acaso por mis limitaciones— son mayores. La inmensa mayoría de las tesis del libro se defienden bien por sí mismas y sólo necesitan de un poco más de pedagogía o divulgación para que con fortuna puedan ser recibidas por la opinión pública.

Si no entiendo mal, Aja sostiene que el Estado autonómico es un sistema federal con «hechos diferenciales», cuestión a la que dedica el capítulo 4.º Estas diferencias estructurales —afirma— de algunas Comunidades Autónomas dan lugar a diferencias de *status* respecto del resto y alejan el modelo de los Estados federales más consolidados, basados en la plena igualdad de sus entidades territoriales. El concepto de hecho diferencial —asevera— supone el reconocimiento constitucional y estatutario de los «elementos de una personalidad histórico política diferenciada» y proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones autonómicas mantengan y desarrollen su propia personalidad «más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás» (pág. 161). Se refiere a los elementos más específicos de una Comunidad Autónoma consagrados históricamente —una tradición que

se ha mantenido a lo largo de la Historia—, recibiendo un expreso reconocimiento constitucional y estatutario de esa personalidad diferenciada. No deben confundirse con simples diferencias económicas, sociales o demográficas que son únicamente un dato sociológico. Singulariza como tales «hechos diferenciales»: las lenguas propias; el derecho civil foral o especial; las policías autonómicas; los sistemas especiales de financiación, es decir, el Concierto vasco, el Convenio navarro y el régimen económico y fiscal especial de Canarias; y ciertas instituciones locales, intermedias entre Comunidades Autónomas y municipios, como son Territorios Históricos, Cabildos y Consejos. Hechos que analiza separadamente de forma rigurosa una vez expuesta la categoría común.

Mis dudas surgen sobre la bondad de la introducción de este concepto «hechos diferenciales» en la teoría jurídica del federalismo español. Más precisamente sobre la necesidad y conveniencia de intentar juridificar un concepto de génesis y raigambre política e historicista y basado en percepciones tan subjetivas y de difícil concreción como es la personalidad histórica diferenciada. ¿El relativo éxito de la expresión en el debate político último debe llevar a intentar su juridificación como categoría? ¿Es esta justificación bastante o la ciencia jurídica debe discurrir por sí misma, atendiendo a la realidad, pero sin seguidismos? ¿Es una aproximación metodológica correcta en términos de derecho constitucional? Veámoslo con alguna calma, aunque ya adelanto que mi deseo es volver sobre este extremo con mayor cuidado más adelante.

Es un concepto cuya génesis no es jurídica, como advierte el propio Aja, al que en parte ahora sigo para iniciar el diálogo. Surge en la dinámica catalanista de la Restauración con Cambó, por cierto, en términos de «concordia» o conllevancia y no de «solidaridad» entre nacionalidades y regiones como reclama el art. 2 CE. Y se recupera con ese tactismo, amigo de acuerdos coyunturales, que se ha llamado pactismo y es propio de los nacionalismos. Una categoría, por tanto, que arranca de la tradición, mejor aún, de una cierta lectura de la Historia, y no de la razón, del sentido y la lógica jurídicas. Y que dista de coincidir con la mucho más rica idea de pluralismo territorial que es precisamente el valor que la Constitución consagra en el párrafo 4.º del preámbulo y en sus artículos 1.1, 2, 3,4, 137, 138, 143, etc. Un valor y principio jurídico que orienta el diseño constitucional. La idea de hechos diferenciales no se usó en el debate constituyente —al menos yo no recuerdo haberlo leído en el diario de sesiones—, ni tengo noticia de que se utilizara en la elaboración de los Estatutos, ni en general durante los ochenta al tiempo de la construcción del modelo, y reaparece —del baúl de la Restauración— en un contexto histórico bien distinto, en los noventa, tras el intento de equiparación competencial entre Comunidades Autónomas de los acuerdos de 1992, durante el debate de investidura de 1993, con el apoyo de CiU al PSOE, y luego en el debate en el Senado de 1994 —como refleja Aja— mediante intervenciones del Presidente Sr. Pujol, justamente, para rechazar esa equiparación o igualdad entre Comunidades. La expresión parece pues responder a la necesidad de la diferenciación de algunas nacionalidades respecto del resto de las Comunidades.

Y, si bien el término y la idea no se recogen expresamente con tal matriz ideológico ni en la Constitución ni en los Estatutos —y es hasta muy discutible que se acomode sin problemas a los valores y lógicas constitucionales—, se trataría ahora de reconstruir una categoría, creada por ese imprevisible tribunal que es la Historia y tácitamente recogida en torno al marco constitucional. Tal y como Aja agudamente realiza.

Uno de los serios problemas de estos intentos de reconstrucción (véase también el de López Aguilar) reside en que su determinación se hace agrupando elementos de siempre discutible singularización: ¿por qué esos hechos diferenciales (p. 161) y no otros? ¿Tiene sentido jurídico y político que Aragón —como propone Aja— tenga un hecho diferencial, el derecho civil foral, y carezca de él Castilla y León que hizo y deshizo España durante siglos y tiene una personalidad histórica acusadísima aunque no pretensiones nacionalistas? ¿Por qué no la riqueza de su patrimonio artístico, histórico y cultural, o los concejos abiertos como arraigada y muy tradicional fórmula de autogobierno local, o la lengua propia de la comarca del Bierzo, o aun su lengua propia, el castellano, que es la de toda la comunidad cultural hispana? El problema —creo— está en que los hechos, a diferencia de las categorías jurídicas, son siempre un extraño rompecabezas para armar y no es sencillo hacerlo todos del mismo modo. Reclaman calificaciones jurídicas. En cambio, los *criteria* jurídica deben ser sólidos y sin excepciones a la regla.

Los hechos diferenciales, mucho me temo, distan todavía de constituir una categoría jurídica. Sentar su determinación en la «personalidad» de una entidad histórica, diversa al autogobierno común, es un basamento psicológico —una personalidad que no se crea ni se inscribe en un registro— harto impreciso sobre el que difícilmente podrá construirse algo durable. Me viene a la memoria la feroz crítica de Kelsen a Smend cuando le reprochaba que la idea de integración era pura teología y no derecho, y denunciaba que jamás llegaba a definir o precisar qué entendía por tal concepto; una intuición o percepción brillante y adecuada, los procesos políticos de integración estatal sin duda existen, y constituyen una de las funciones políticas que una Constitución debe cumplir, mas en gran medida extrajurídica.

Pero, sobre todo, el obstáculo más serio —estimo— procede de que bajo la misma rúbrica se tratan cosas muy dispares, que tienen poco que ver entre sí en su esencia. No sé si su equiparación incurre en una simple *commixtio*, una confusión de cosas antes que una unión de fenómenos con amalgama jurídica. Puesto que materialmente poco tienen que ver en su naturaleza como objetos jurídicos la policía autonómica con las lenguas propias o el derecho que, por muy foral, que sea es fruto de una creación artificial o del reconocimiento institucional si fuere consuetudinario. Aunque es evidente que ambas cosas tienen que ver con el deseo de autogobierno de una nacionalidad. Pero no estoy segura de que baste con esta conexión. La policía es una parte de una Administración pública, dirigida por un Gobierno territorial, servida por funcionarios y que desempeña un servicio público de seguridad. La lengua es a la vez un derecho de los ciudadanos, ligado a la dignidad de una concreta persona humana, que vive y desarrolla su personalidad inmersa en una cultura y

un territorio, y, a la vez, un código o vehículo para el funcionamiento de unas Administraciones. ¿Pueden tratarse ambas cosas conjuntamente?

Y todo el razonamiento de los hechos diferenciales redundaría en la pretensión de un muy arriesgado reconocimiento de un estatuto o posición constitucional específica y privilegiada de ciertas Comunidades Autónomas respecto del régimen común. Una conclusión que los estudios más serios ni tan siquiera se han atrevido a reconocer en el muy inestable federalismo asimétrico canadiense. Me refiero a los trabajos de Alejandro Saiz quien insiste rigurosamente en que la Constitución de Canadá no otorga a Quebec un estatuto particular que le diferencie de las demás Provincias integradas en la Federación; no hay asimetría de derecho entre Provincias, todas son colocadas en idéntica posición constitucional; Quebec —concluye— tiene un *status de facto*, no un *status* constitucional, ejerce de modo distinto sus competencias en el terreno fiscal y financiero, pero las demás Provincias tiene las mismas competencias. Aquí habría, además, que hacerlo no con una única entidad territorial francófona sino, al menos, con las ocho Comunidades Autónomas en las que Aja encuentra algún hecho diferencial: una geometría variable en la que casi la mitad de las Comunidades seguiría la regla general y, la otra, regímenes singulares de rango constitucional. ¿Puede organizarse y sobrevivir así un Estado? ¿No surgirían agravios irreparables entre las Comunidades no diferenciadas? Luhmann ha expuesto magistralmente desde la lógica del sistema que crear grupos, hacer igualdad, homogeneizar en estatutos o posiciones primero, para luego diferenciar, es siempre crear desigualdad.

En suma, el reconocimiento de ocho posiciones constitucionales privilegiadas no advierto que solucionara problema alguno y probablemente ocasionaría serias disfuncionalidades en la gobernación y cohesión del Estado, en el mismo momento en que comenzasen a extraerse consecuencias de ese *status* privilegiado y diferencial para el funcionamiento de las instituciones (seguramente diferencias en su participación en el Senado como cámara de representación territorial no basadas en la mayor población); en otras palabras, hay un evidente riesgo de que se creasen más problemas que los que se alcanzaran a solucionar.

El término —pues no creo que sea una categoría ni un verdadero concepto— se introduce en el Estado constitucional para buscar la diferenciación entre entidades territoriales. Pero éste es el lenguaje de un nacionalismo incómodo en un marco constitucional más amplio al de su territorio (de ahí la habitual insistencia en lo que ambiguamente denomina «ámbito de decisión») y no el de cualquier federalismo, para el cual la igualdad entre Estados es un punto de partida (el caso de los Estados Unidos) irrenunciable; o, cuando menos, de llegada, si hablamos de federalismo asimétrico, no por asimétrico en los hechos menos federalismo en las pretensiones de equilibrio y futura igualdad ante el derecho. La respuesta federal no puede ser aceptar como buenas cualesquiera propuestas diferenciadoras sin discusión. Unos y otros lenguajes son inevitablemente diversos y no debe albergarse complejos por ello; sólo desde bases sólidas, pese a que divergentes, y no desde la ambigüedad es posible un diálogo democrático y el entendimiento.

No niego la realidad: las sensibles diferencias políticas entre Comunidades Autónomas. Pero no creo sea bueno añadir más asimetrías normativas a las múltiples que ya tenemos. Claro está que no puede negarse el «diferencialismo vasco». José Manuel Castells o Jesús Leguina lo han expuesto bien en diversos trabajos: en el nivel competencial mediante excepciones que reconocen las normas estatales o regímenes especiales diversos al general, v. gr., la D.A. 2.^a de la Ley de Bases de Régimen Local; en la organización foral casi confederal a través de los Territorios Históricos; en el Concierto económico; en la arraigada bilateralidad negocial, herencia del viejo pacto foral; en la presencia de un nivel de cooperación específico con Navarra; o en la Comisión Arbitral; etc. La realidad histórica, suficientemente recogida en el ordenamiento, es tozuda y no debe intentar sortearse. Hay diferencias políticas importantísimas y muy antiguas, sin duda, sobre todo, entre el País Vasco y Cataluña y el resto, pero el derecho de una federación no debería seguir acrecentándolas sino tratar de integrarlas, siempre que sea posible, en un sistema general. Sólo el bilateralismo, la permanente excepción, no permite construir un Estado federal. Éste es el verdadero sentido de la caracterización asimétrica, pero también de la advertencia, que Tarlton efectuó: el federalismo no funcionará si todos los Estados tienen una vinculación con la Federación como los Estados del Sur profundo.

Es verdad que toda diferenciación normativa no es una discriminación inconstitucional y puede venir incluso exigida por la desigualdad en las situaciones de hecho territoriales. Políticas de corrección o de compensación o de equiparación en los recursos percibidos o regímenes excepcionales en competencias o finanzas respecto de la regla general pueden ser imprescindibles. Las diferencias históricas (el diferencialismo) son inevitables y no deben tratar de suprimirse, razonando en términos estrictamente utilitaristas, aún ocasionaría más problemas. Pero nada debe hacerse por acción u omisión para incrementarlas sin asumir el riesgo de erigir peligrosas tendencias centrífugas. Y, en todo caso, no puede asumirse una diferenciación jurídica de raíz o partida, en posición constitucional, pues esto entraña la renuncia al posterior equilibrio federal. No niego los hechos diferenciales, ni que los deseos de autogobierno sean muy diferentes entre las Comunidades Autónomas, sí las consecuencias a que aboca ese método de razonamiento.

Ésa es la lógica del nacionalismo, no de la ideología federal. La Constitución habla, en cambio, de solidaridad y debe ser entendida, a través de una interpretación al tiempo originaria y evolutiva, como una llamada a la solidaridad mecánica en clave federal. He escrito en varias ocasiones que no se puede continuar orillando uno de los tres pies —autonomía, unidad, solidaridad— del diseño que el constituyente hizo en el art. 2 tras un largo debate.

El modelo federal, no obstante, será en España —y lo ha sido siempre— inevitablemente asimétrico. Cataluña y el País Vasco, en particular, sin perjuicio de otras entidades, son otra cosa. Éste es un dato que nos impone no sólo el sistema de partidos, sino también nuestra Constitución histórica; y creo sinceramente que Herrero de Miñón —en esto sí— acierta al remarcar esa perspectiva. Reconocer la singularidad y el «diferencialismo» —como pretende Aja— es necesario, pero no estoy se-

guro deba hacerse de esta manera. Ya es muy difícil contruir un federalismo asimétrico sin apenas serios referentes, para unirle ocho posiciones constitucionales diferenciadas.

De otra parte, no deja de ser un poco contradictorio con ese generoso reconocimiento de los hechos diferenciales de algunas nacionalidades la propuesta de Aja de hacer del Senado español una dieta o consejo federal de todos los ejecutivos autonómicos al modo alemán. Una posición bien trabada y construida, y de la que en pura teoría de las fuentes del derecho (la fijación de lo básico en las leyes), de los conflictos constitucionales (la interconexión de políticas territoriales o parciales en una común) y de la participación federal en la fase ascendente es muy difícil poder discrepar. Simpatizo intelectualmente con la propuesta, pues es la más coherente con el sistema federal que —al igual que el autor— desde hace casi veinte años defiende. Aunque recuerdo que no es nueva y que ha tenido escaso eco entre las fuerzas políticas hasta ahora, por motivos bien conocidos. *More mechanico*, de poder efectivamente erigirse, reportaría notable beneficios al buen funcionamiento del sistema. Tiene razón teórica. Aunque cabe dudar que la realidad del país esté para estas sofisticaciones, es decir, de que exista la voluntad general de asumir un diseño cooperativo tan generoso y solidario. Ojalá sea así.

Ahora bien, la adecuada igualdad y multilateralidad de la dieta o Senado federal, que igualmente Aja defiende, no se compadece mucho con la segunda conclusión principal del libro: la pretensión de reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales, como *status* específico de rango fundamental y no como meras excepciones a las reglas, estas posiciones constitucionales diferenciadas de algunas nacionalidades, de admitirse, producirían el subsiguiente enconamiento de la bilateralidad e inevitables agravios del resto; recuérdense las propuestas nacionalistas de que ciertas Comunidades Autónomas tengan una ubicación privilegiada —hasta un veto...— en la Cámara alta: una especie de estatuto especial de nacionalidad histórica en la vida parlamentaria. Nada de esto casa con la ideología y el lenguaje del federalismo cooperativo alemán, como Aja de sobras sabe. Vemos obligados a construir un federalismo inevitablemente asimétrico —algo que ya he defendido—, ya es mucho —no sé si demasiado ante la ausencia de paradigmas serios—, como para tener que inventar posiciones constitucionales diferenciadas. Hacer una teoría del federalismo asimétrico junto a otra, superpuesta a aquélla, de los hechos diferenciales, sinceramente, desborda mis capacidades y entendimiento.

En definitiva, la determinación que se hace de los hechos diferenciales en el libro es todavía algo endeble. No creo sea un verdadero concepto o una categoría jurídica ni que se inserte cómodamente en la teoría federal por muy asimétrica que sea. No sólo en el serio esfuerzo de Aja, tampoco advierto suficientes precisiones conceptuales en los excelentes trabajos de diversos autores —todos buenos colegas— que se han ocupado de este problema y utilizan el término con distintos alcances (Castells, Leguina, Herrero de Miñón, López Guerra, o recientemente e *in extenso* López Aguilar). Me temo estamos ante una cláusula de estilo, una propuesta semántica. Es ahí donde únicamente este espléndido libro quizá flojca y, como es muy pro-

bable que Aja tenga razón —yo no tengo soluciones y temo quedarme en solitario frente a ese abanico de colegas y amigos—, me conformaría con pedirle que se esforzase en reforzar su construcción. Ojalá mis dudas sirvan como revulsivo o acicate para esto.

El Estado constitucional reclama igualdad en *status* constitucional entre todas las Comunidades Autónomas, aunque esto diste de querer decir uniformidad normativa y sí pluralismo en los regímenes jurídicos, también igualdad entre todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos sin agravios ni privilegios por razones territoriales, y solidaridad entre Comunidades Autónomas (multilateralidad y no sólo bilateralidad, interés general, voluntad general, comportamientos favorables al todo...). Una organización jurídica de la integración política, respetando las diferencias que nacen de la Historia. No una organización de la diferenciación. Los matices en derecho son todo.

Javier García Roca

PABLO PÉREZ TREMPES (Coordinador), MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPÍERREZ, EDUARD ROIG MOLÉS: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis Autònoms, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, 572 págs.

Desde los inicios del sistema jurídico comunitario, la descentralización política en el contexto nacional, y el proceso de integración en el ámbito supranacional, han planteado la problemática acerca de la compatibilidad de ambos procesos tanto a nivel constitucional como político. La obra que nos sirve de base para el estudio de la cuestión supone un sincero paso adelante en el análisis de la acción exterior y europea de las Comunidades Autónomas, aspecto que se ha convertido en uno de los temas de mayor actualidad y trascendencia en el contexto de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías (1).

(1) Es prácticamente unánime en la doctrina el sentimiento de que se trata de una cuestión capital del entramado competencial. El esquema actual necesita de un desarrollo más completo, que sea capaz de aportar solidez y eficacia a la participación exterior y comunitaria de los entes autonómicos. Así, ALBERTO PÉREZ CALVO afirma en *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 42, que este tipo de consideraciones adquiere un relieve fundamental en un Estado compuesto como es el autonómico. En otros trabajos, como *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, se apunta la necesidad de afrontar nuevos retos en el desarrollo de la organización territorial del Estado, considerando el papel de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea como «cuestión abierta».

I. PERSPECTIVA COMPARADA

Para analizar el sistema español con toda profundidad, resulta imprescindible partir de una exposición de la problemática en todos los países comunitarios de estructura descentralizada. Este primer paso se erige en instrumento fundamental a la hora de afrontar el panorama nacional y sus indudables carencias, buscando posibles soluciones en la experiencia de otros estados, aunque sin dejar de lado, claro está, las peculiaridades del diseño territorial español.

Si analizamos la realidad alemana (2), observamos cómo existen concretas posibilidades abiertas a los Länder por el texto constitucional, tanto en forma de participación en la política exterior federal como a través de la conclusión de tratados propios. Así, el sistema alemán ofrece importantes consecuencias sobre la propia competencia federal. Los resultados derivados de la actividad convencional directa de los Länder han sido reducidos, y los Estados han optado por canalizar sus relaciones convencionales a través de una intensa participación en los tratados internacionales concluidos por la Federación. Además, los Länder han desarrollado ampliamente actividades de relevancia exterior al margen del conjunto de preceptos que le sirven de base; entre ellas destacan las de contactos externos, promoción cultural y económica, ayuda al desarrollo y cooperación transfronteriza, todas ellas examinadas pormenorizadamente por los autores (págs. 44 y ss.).

La actividad de los Länder alemanes en el marco del proceso de formación de la voluntad federal en asuntos de la Unión Europea, se apoya sobre dos características que la definen: toma de posición por parte del Bundesrat, por un lado, y determinación de los efectos de esta posición mediante la remisión al reparto competencial interno, por otro; todo ello con el objetivo de mantener el máximo poder de decisión en manos de los Länder (3). Ambas características se ven complementadas con una intensa participación en las delegaciones alemanas ante la Unión Europea, disciplinada en función de los mismos criterios. La regla que impera en la praxis desarrollada hasta nuestros días es la remisión al acuerdo entre la posición del Bundesrat y la del Gobierno Federal, sin que, por lo general, haya existido necesidad de recurrir a la aplicación de las normas establecidas en la Ley fundamental de Bonn. Además,

(2) Precisamente, dada su condición de Estado federal en los primeros pasos de las Comunidades europeas, Alemania es el primer Estado miembro en el que se planteó la participación regional a nivel comunitario. Se trata de un elemento determinante, ya que «Lo característico del sistema alemán de participación es que su configuración y perfeccionamiento son resultado de un proceso evolutivo, a lo largo de casi cuarenta años, en el que han sido notas dominantes la búsqueda y el logro de acuerdos entre la Federación y los Länder». *La participación de las Comunidades Autónomas...*, cit., pág. 89.

(3) Tanto el modelo alemán como el austriaco pueden ser las referencias más interesantes a la hora de diseñar el desarrollo del sistema de participación de los entes regionales españoles. ELISEO AJA apunta al esquema alemán como modelo a imitar, sobre todo en lo relativo al peso político del Bundesrat desde su posición de verdadera cámara territorial, como órgano aglutinador de los procedimientos concernientes a la participación en la Unión Europea (ELISEO AJA: «La reforma del Senado, clave del Estado Autónimo», *El País*, Madrid, 16 de noviembre de 1999).

los Länder han potenciado el desarrollo de mecanismos de presencia y representación individuales ante las instituciones comunitarias, destacando por su relevancia la actividad realizada a través de las oficinas en Bruselas (4) y del Comité de Regiones. En estos sectores, la intervención de los Länder alemanes es, sin lugar a dudas, muy superior a la ejercida por las Comunidades Autónomas.

Como muestran los autores, la actividad exterior de los Länder austríacos guarda grandes similitudes con la de los alemanes, salvando, claro está, las distancias oportunas, ya que, según entiende la doctrina especializada, presenta diferencias sensibles en la puesta en práctica de la misma. Estas divergencias se deben, sobre todo, a que las competencias legislativas de los Länder austríacos son menores que las de los alemanes y a que el Bundesrat austríaco tiene una naturaleza distinta a la de la Cámara Alta alemana.

Tradicionalmente, los Länder austríacos han intervenido en el ámbito de las relaciones exteriores, tanto a través de la influencia en la determinación de la política exterior federal como por medio de actuaciones propias de relevancia exterior (por ejemplo, el texto constitucional prevé la posibilidad de que los Länder concluyan tratados con entidades extranjeras). El peso de la intervención de los Länder resulta especialmente relevante en el caso de tratados bilaterales y de aquellos referidos a cuestiones transfronterizas, hasta el punto de que, en ocasiones, la posición de los Länder afectados ha frustrado en gran medida la conclusión del acuerdo. Dentro del marco relativo a la acción comunitaria, dos son las líneas fundamentales destacadas por la monografía: la distribución competencial interna como marco esencial de participación, de forma que la definición de la posición austríaca viene encomendada en esencia al ente competente en la materia a nivel interno, y el papel institucional desarrollado de modo centralizado por la Conferencia de los Länder para la integración, órgano *ad hoc* formado fundamentalmente por los presidentes de los Länder.

Sin desplazar la atención del aspecto jurídico-normativo, actitud que persiste durante toda la obra, los autores analizan cómo la Constitución federal belga de 1993 (5) ha definido un esquema competencial de participación exterior, entre la autoridad federal y las comunidades y regiones, tendencialmente paralelo al diseño interno. Básicamente, el sistema belga se sustenta sobre la base de la coordinación de las políticas exteriores entre la autoridad federal y las colectividades descentralizadas. Asimismo, podemos estructurar los instrumentos de preparación de la postura de Bélgica ante las instituciones comunitarias en dos planos: el gubernamental y el parlamentario; y este último, a su vez, a través de dos procedimientos: el general de

(4) Las oficinas de representación de los Länder constituyen una forma institucionalizada de participación de indudable madurez. Así lo corrobora tanto el hecho de que la totalidad de los Länder tienen abierta oficina de representación en Bruselas, como el apoyo prestado por la Federación en este aspecto, incluso formalizado bajo acuerdos oficiales, como el de 12 de octubre de 1993.

(5) Bélgica era un Estado unitario en el momento de la fundación de las Comunidades europeas, e inició en 1970 un proceso, a través de cuatro reformas constitucionales, que culminó en 1993 con la instauración plena de un Estado federal.

coordinación y el de concertación en el campo de la política agraria. Además, debemos resaltar la nada desdeñable posibilidad otorgada a las colectividades a efectos de intervenir en las reformas de los tratados constitutivos.

A diferencia de los anteriores, el sistema italiano de participación regional resulta, a todas luces, insatisfactorio. La doctrina italiana propugna en diversos estudios especializados una mayor participación regional tanto en la fase ascendente como descendente, ya que, con carácter general, la actividad regional en asuntos comunitarios se encuentra bastante lejos de los parámetros en los que se mueven los otros tres sistemas analizados (6).

La obra cierra esta valiosísima primera parte con una mirada al régimen de autonomía diseñada por el poder político luso para las regiones de Azores y Madeira. Deja tras de sí un estudio comparado de gran intensidad, en el que se han expuesto cada una de las experiencias regionales europeas de participación. De sus virtudes y carencias podemos extraer conclusiones interesantes para el análisis del esquema español (7).

II. PARTICIPACIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A la vista del marco jurídico diseñado en el bloque de constitucionalidad y la práctica desarrollada hasta hoy, la sensación es de encontrarnos con una realidad a la que todavía le queda un amplio camino por recorrer.

Para determinar con exactitud cuál es el marco jurídico-constitucional de las actuaciones exteriores realizadas por las Comunidades Autónomas, debemos partir de un correcto análisis de los títulos competenciales en materia exterior y de una exacta comprensión del concepto mismo de autonomía. A pesar de que el punto central de la regulación existente se encuentra en el artículo 149.1.3 de nuestra Carta Magna, que reserva como competencia exclusiva del Estado las «relaciones internacionales» (8), es la propia autonomía, entendida como conjunto de competencias y defensa de inte-

(6) DAVID ORDÓÑEZ SOLIS, en *La ejecución del Derecho Comunitario en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pág. 188, considera que «aunque se ha dado un giro en cuanto a la negativa inicial de la participación regional, aún resulta excesiva la preocupación de los órganos centrales del Estado por el incumplimiento de las Regiones, lo que significa un "poder de sustitución" que, más que garantizar la ejecución del Derecho comunitario, reduce sustancialmente la autonomía».

(7) Evidentemente, el modelo alemán es el más evolucionado, pero, como se apunta en *La participación de las Comunidades Autónomas...* cit., pág. 122, «el que se trate del mejor modelo, no quiere decir que sea fácilmente transplantable, por lo que conviene no olvidar las diferencias sustanciales de partida entre la RFA y España». Para estar en condiciones de acercarse al sistema alemán, España ha de realizar, previamente, reformas de cierta consideración en la estructura del Estado de las autonomías.

(8) Siguiendo la tipología de reservas competenciales a favor del Estado realizada por LUIS LÓPEZ GUERRA en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, volumen II, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 336, el artículo 149.1.3 CE se encuentra dentro de las reservas estatales que comprenden íntegramente la materia, abarcando todas las funciones con ella relacionadas: normativa, ejecutiva, de inspección y coordinación.

reses, la que legitima constitucionalmente la actividad exterior de las Comunidades Autónomas «como instrumento ordinario para su correcto ejercicio» (pág. 184).

Los límites que a los efectos de este trabajo suscitan un mayor interés son los procedentes del funcionamiento de las competencias exteriores del Estado, más concretamente de su competencia en materia de relaciones exteriores. Según los autores, aquellas actuaciones externas de contenido predominantemente técnico deben situarse, en principio, en el título competencial correspondiente a su materia, reservando la categoría de «relaciones internacionales» para aquellas que poseen un carácter abstracto, genérico y, probablemente, discrecional, que ofrecen una proyección con la política exterior de mayor amplitud (9).

La jurisprudencia constitucional ha justificado la imposición de técnicas de vigilancia, colaboración e información a las Comunidades Autónomas en favor del Estado a partir de la configuración actual de las competencias exteriores. Estos instrumentos son adoptados como métodos para garantizar la unidad, coherencia y efectividad en el cumplimiento de obligaciones internacionales, cuando dicho cumplimiento corresponde a las Comunidades Autónomas (10). A pesar de que la preocupación mostrada por el Estado español pudiera ser fundada, resulta necesaria para el óptimo desarrollo del Estado de las autonomías la flexibilización paulatina del recelo mostrado por el Estado central en los momentos iniciales del debate sobre la cuestión.

Dentro del apartado correspondiente al análisis de algunas manifestaciones de la acción exterior, ocupa un lugar destacado la cuestión de los tratados internacionales. A este respecto, la doctrina ha señalado como puntos esenciales: las cláusulas de ejecución de tratados —la ejecución de tratados es una «obligación, que no competen-

(9) Existe una diversidad de posiciones doctrinales acerca de cuál es el verdadero contenido del artículo 149.1.3 CE. Así, ARACELI MANGAS MARTÍN señala en *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, pág. 231, que en dicho artículo están incluidas, entre otras, las competencias de *ius legationis* activo y pasivo, *ius contrahendi*, responsabilidad internacional del Estado, proceso interno de formación de la voluntad del Estado, formación de legaciones negociadoras, o de ejecución de acuerdos internacionales, entre otras. El profesor PÉREZ GONZÁLEZ descarta el sentido aparentemente omnicompreensivo de la categoría «relaciones internacionales». Otros, como ALBERTO PÉREZ CALVO, consideran que «no sólo las relaciones internacionales tienen un contenido material flexible, sino que la mayor o menor amplitud del mismo la define el competente en la materia, es decir el Estado» (*Estado Autonomo y Comunidad Europea...*, cit. pág. 42). A esto último se opone el profesor ELISEO AJA, concluyendo que «salvo en aquellas competencias citadas del artículo 149.1 de la Constitución española en que la calificación exterior forma parte expresa de la delimitación material (emigración, etc.), la dimensión internacional de todas las demás competencias de las Comunidades Autónomas no cambia su calificación, salvo cuando su ejercicio invada la competencia estricta de relaciones internacionales» [«Comentario a la STC 137/1989, de 20 de julio (Colaboración entre Galicia y Dinamarca)», en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1990, pág. 162].

(10) ALBERTO PÉREZ CALVO, interpretando la STC 252/1988 de 20 de diciembre, considera que en el artículo 149.1.3 CE «se expresa la exigencia del principio de unidad, cuya consecuencia es la personalidad jurídica única del Estado en el ordenamiento jurídico internacional y la del interés general que afecta al conjunto del Estado», en *Estado Autonomo y Comunidad Europea...*, cit. pág. 70.

cia» según el TC— (11), derecho a información sobre tratados, derecho a instar su celebración y las cláusulas de salvaguarda (pág. 204).

Desplazando la atención hacia la cooperación interregional, los autores realizan un estudio de la compleja red de contactos existentes en este ámbito. Para ello, se basan en el análisis de diversas infraestructuras, progresivamente consolidadas. Dichas realidades sirven de apoyo estructural para la ejecución de programas y proyectos de ámbito suprarregional, y, a su vez, facilitan el acceso a la financiación comunitaria, sin olvidar el interés que suscitan como cauce de información. En este punto la obra examina la trayectoria desarrollada por la ARE (Asamblea de las Regiones de Europa), así como por el Congreso de Poderes Locales y regionales; además analiza dos ámbitos de indudable trascendencia para la acción exterior, cuales son el de la cooperación transfronteriza y el de la cooperación al desarrollo.

En el plano organizativo interno, el protagonismo del Presidente se erige en característica común a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. A pesar de ello, su exclusividad en este ámbito se ha visto superada tanto por la potenciación de formas estrechas de relaciones externas (cooperación transfronteriza, participación en asuntos comunitarios, etc.), como por el funcionamiento de diversos órganos (ya sean especializados o de la administración sectorial), dirigidos a solucionar los problemas de legitimidad competencial en las actuaciones externas.

La principal conclusión apreciada en la monografía, tras el examen de la cuestión relativa a las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia exterior, es el amplio margen de flexibilidad en el que se desenvuelven, debido, principalmente, al infimo grado de formalización existente en dichas relaciones.

III. PARTICIPACIÓN EUROPEA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Junto a la participación en la acción exterior, el estudio se centra también en el papel actual de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, tema central que constituye la tercera parte de la obra. El análisis se desarrolla tanto desde un enfoque interno como comunitario, partiendo de la perspectiva que ofrece el bloque de la constitucionalidad, para, más adelante, centrarse en la acción de las Comunidades Autónomas en la Europa de los quince. Para ello, los autores utilizan la ya clásica distinción entre la fase ascendente de participación en los asuntos comunitarios y la fase descendente relativa a la ejecución de obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario.

A pesar de que siguen existiendo cuestiones abiertas, cuya solución se encuentra pendiente, la canalización de la participación de las Comunidades Autónomas en la política europea puede caracterizarse por descansar sobre un sistema de colaboración entre las autoridades estatales y los entes autonómicos, así como porque el eje

(11) STC 58/1982. Esta postura fue matizada más adelante en la STC 252/1988.

central se ha desplazado a la fase ascendente de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios, ya sea directa o a través del Estado. Esta última línea constituye una muestra reveladora de cuál es el plano en el que más se ha de incidir de cara al futuro.

Dirigiendo la mirada hacia el fundamento constitucional de la acción europea, los autores determinan que han de ser los títulos materiales y el ejercicio de la autonomía los que justifiquen desde el punto de vista constitucional la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las políticas europeas a través de los instrumentos legalmente previstos.

Dentro del plano institucional, el sistema de relaciones gira en torno a las Conferencias Sectoriales y a la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. El sistema de conferencias se convierte en un instrumento fundamental de todo el procedimiento de participación, ya que son al mismo tiempo foro susceptible de canalizar la información entre los distintos componentes y elemento gestador de las actuaciones autonómicas en la materia. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas asume un triple cometido dentro del sistema: se ha convertido en mecanismo de impulso del modelo en su conjunto, opera como Conferencia dotada de funciones propias, además de contar con una competencia residual para asumir las materias no incardinables en las Conferencias Sectoriales o en instrumentos previstos *ad hoc* (12). No obstante, el modelo «multilateral» de cooperación basado en las Conferencias no excluye, en todo caso, la aparición de técnicas de cooperación bilateral o multilateral, que no engloben a todas las Comunidades Autónomas.

Lamentablemente, la configuración del procedimiento de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en torno a Conferencias y a los Ejecutivos «va unida a la carencia de un sistema parlamentario de articulación entre Estado y Comunidades Autónomas y de éstas entre sí» (pág. 307). Esta situación tiene su claro exponente en el hecho de que el Senado no sea una auténtica Cámara de representación territorial y, por ende, de representación de las Comunidades Autónomas (13).

(12) Existen múltiples voces discrepantes acerca de la virtualidad de éste órgano. Entre ellas encontramos la del profesor PÉREZ GONZÁLEZ, quien afirma que la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas no es una instancia adecuada, ni para ser consultada por el Gobierno en lo referente a la posición española frente a Bruselas, ni para formar la posición unitaria de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios (*La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, volumen I, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pág. 336).

(13) Se trata de un hecho comúnmente aceptado, del que, al parecer, no se atisba una solución definitiva a corto plazo. El actual diseño del Senado supone un indudable lastre para el desarrollo del sistema de participación comunitario de las Comunidades Autónomas y un agravio comparativo con modelos de participación más consolidados. Así, en *La participación de las Comunidades Autónomas...*, cit., pág. 122, se apunta que «el Bundesrat es un órgano constitucional *sui generis*, muy diferente del actual Senado español. No es estricta y exclusivamente una segunda Cámara sino un órgano constitucional de representación de los Länder [...] ese carácter gubernamental de la representación de los Länder [...] es el que

En el ámbito de las relaciones directas con la Unión Europea, el sistema de formación de la voluntad estatal se configura como el punto fundamental sobre el que las Comunidades Autónomas deben verter sus esfuerzos de cara al futuro. Actualmente, se pueden distinguir diferentes modos de presencia en el entramado comunitario; a saber: en ocasiones, se articula apoyándose en el propio Derecho Comunitario, algo que ocurre con la participación en la política regional; pero también se canaliza mediante la intervención individualizada de cada Comunidad Autónoma a través del desarrollo de relaciones concretas con la Comunidad Europea, o bien limitando la participación de las Comunidades Autónomas a un sector material sensible para los entes regionales. En otras ocasiones, el elemento actual de intervención estaría constituido por el derecho interno (esto ocurre en la apertura de Oficinas de representación en Bruselas, la elección del Parlamento Europeo o la intervención ante el TJCE); por último, cabría desarrollar la participación autonómica a nivel institucional, utilizando las posibilidades dadas por el Comité de Regiones (14). A pesar de que esta institución comunitaria fue creada en el marco de la política regional, actualmente se ha independizado de la misma y constituye un «foro general de participación consultiva reconocido por el Derecho originario» (pág. 315).

Además, la obra se encarga de analizar la sistemática de la organización interna de las Comunidades Autónomas en la que se puede definir un modelo tripartito, similar en todas las Comunidades, compuesto por los departamentos designados al efecto, un órgano de impulso y orientación general, y un órgano de coordinación entre los anteriores.

En definitiva, nos encontramos ante un estudio que nos muestra en profundidad cuál es la realidad jurídico-política de las regiones de los Estados descentralizados integrados en esa entidad supranacional llamada Unión Europea. Y nos muestra cuál es su realidad en uno de los campos más importantes para estas colectividades territoriales de cara al futuro, como es la acción exterior y, más concretamente, la participación en los asuntos comunitarios. Evidentemente, el caso español dista mucho de ser un sistema completo o acabado, existen numerosas carencias, pero también se están produciendo avances que, si no con la celeridad deseada, ayudan en gran medida al desarrollo del Estado de las Autonomías recogido en la Constitución española. El desarrollo será positivo en la medida en que esa participación lleve consigo la conservación de las peculiaridades propias de las regiones, que, más allá de postular

posibilita el soporte administrativo que requiere en la práctica el funcionamiento del sistema de participación interna...». ELISEO AJA incluye la función relativa a la determinación de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición de España ante la Unión Europea dentro de las facultades que han de integrar el entramado competencial del futuro Senado («La reforma del Senado, clave del Estado autonómico», *El País*, 16 de noviembre de 1999).

(14) La profesora ASTOLA MADARIAGA sostiene que la existencia del Comité de Regiones supone la apertura de un foro para la discusión y el acuerdo entre los diversos intereses regionales y locales que conviven en la Unión Europea, además de ser el lugar del que pueden surgir ideas interesantes para mejorar la incardinación de todos los poderes en la organización común («Las Regiones en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, Madrid, 1995, pág. 131).

un particularismo contrario a la Unión Europea, implique una mayor objetividad de la política comunitaria. Una evolución del ordenamiento comunitario que sea llevada a cabo mediante acciones supranacionales respetuosas con las particularidades regionales, contribuirá a una mayor aceptación de las mismas y, en último término, a situar a la Unión Europea más cerca del ciudadano.

Carlos Esteban Sam García

ANTONIO PORRAS NADALES (dir.): *El Parlamento de Andalucía: claves de un proceso institucional*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1998, 302 págs.

El volumen dirigido por el Prof. Porras Nadales es el resultado de un trabajo colectivo de investigación encargado por la Mesa del Parlamento de Andalucía, con motivo de los quince años de existencia de la Cámara, y realizado por investigadores de las distintas Universidades andaluzas. Como señala en el prólogo Javier Torres Vela, Presidente del Parlamento andaluz, el trabajo puede calificarse de un auténtico «cardiograma» de estos quince años en cuanto que el Parlamento constituye el «corazón político» de la Comunidad Autónoma. Pero, al mismo tiempo, el amplio análisis realizado aporta una serie de reflexiones que bien pueden aplicarse a otras Comunidades en cuanto que, en definitiva, tal y como se señala tanto al principio como al final del libro, el examen realizado acaba constituyendo una indagación sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas.

El libro comienza con una introducción en la que se considera a Andalucía como el modelo más característico de Comunidad autónoma condicionada en su origen por la dialéctica del desarrollo. Ésta se examina desde el mismo proceso de formación del Estado autonómico y de diseño institucional de las CC.AA., habiéndose situado este último en las coordenadas de lo que se ha denominado parlamentarismo *hiperracionalizado*. Con breves, pero contundentes, pinceladas se dibuja la evolución del sistema parlamentario andaluz, el cual se ha movido en el eje *homogeneidad* versus *diferencialidad*, pasando del optimismo de los ochenta —cuya formulación más espectacular fue la concepción de Andalucía como la «California de Europa»— a una orientación programática distinta en los años noventa marcada por la integración europea. Se cierra esta introducción con la sugerencia de tres posibles pautas expresivas de un proceso constructivo de aprendizaje parlamentario: la evolución de la dimensión material de los debates, pasando de los generales y fuertemente ideologizados a los más sectoriales; la constante presión del Parlamento por conquistar una mayor cuota de presencia institucional en las esferas públicas de la Comunidad y una cierta tendencia a acelerar la gestión de la agenda de los debates de la Cámara sobre asuntos de actualidad.

El capítulo I está dedicado a la *estructura y composición del Parlamento*, así como a su *Reglamento*. Se analiza, en primer lugar, la estructura de aquél por legislaturas, la cual ha estado marcada por un sistema de oposiciones minoritarias polarizadas en torno a un único y gran partido *catch all*, el PSOE, que sólo a partir de

1994 evoluciona hacia un cierto bipartidismo. Tras la cuarta legislatura, en la que se asiste a la máxima inestabilidad política e institucional, la quinta supone la recuperación del electorado socialista y la normalización institucional con el primer gobierno de coalición entre socialistas y andalucistas.

El Reglamento del Parlamento andaluz, que ha sido objeto de tres reformas, desde su primitiva redacción de 1982, ha ido incorporando disposiciones interpretativas e integradoras que lo han alejado del modelo común del que partieron las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y que reiteraba los esquemas del Reglamento del Congreso de los Diputados. Se analizan todas las innovaciones introducidas en relación a los sujetos parlamentarios y a la organización interna de la Cámara, así como en lo que se consideran sus dos competencias básicas: la legislativa y la de debate y control. Mientras que la primera sí que ha sufrido alguna modificación significativa, tendente a agilizar el procedimiento, la segunda se caracteriza por la continuidad en su regulación, dada la rigidez con que se regulan la investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza en el Estatuto de autonomía. El capítulo finaliza con las reformas introducidas en las reglas generales de procedimiento, sobre las que ha existido un consenso fundamental entre las diferentes fuerzas políticas a lo largo de las sucesivas legislaturas.

El capítulo II se centra en *la función legislativa en el Estado autonómico*, destacando cómo Andalucía se sitúa entre las CC.AA. con mayor grado de productividad legislativa neta, junto a Cataluña, Galicia y Valencia. Este rendimiento está condicionado por la dimensión estrictamente geográfica y por el tamaño territorial. En cuanto a la clasificación por materias, Andalucía tiene un comportamiento similar al resto, siendo las de *desarrollo institucional* y de *economía y mercado* las que centran su producción legislativa. La tercera de las materias prioritarias, la *educación y cultura*, la sitúa en el contexto de Comunidades como Cataluña, País Vasco, Galicia, Canarias, Valencia, Castilla y León y Murcia.

La producción legislativa fue más intensa en los primeros años de autonomía, experimentando después un ritmo descendente. En general, el proceso legislativo autonómico ha seguido tres etapas: una primera fase, en la década de los ochenta, marcada por el diseño del entramado institucional; una segunda, en la segunda mitad de los ochenta, centrada en la legislación propia del *welfare state*; y una tercera, marcada por los objetivos de modernización y calidad de vida. Junto a los elementos de homogeneidad, se subrayan distintos factores de diferenciación: las demandas sociales deducidas de la diversa realidad territorial, las diversas estrategias legislativas, los componentes de carácter político-ideológico de las respectivas mayorías de gobierno, los de naturaleza estrictamente técnicojurídica y el tamaño, que afecta fundamentalmente a la dicotomía Comunidades uniprovinciales-pluriprovinciales.

La *agenda política* de las CC.AA., es decir, la dimensión material de la legislación autonómica, en su mitad está ocupada por la *legislación institucional y hacienda y finanzas*. El resto puede ordenarse en cuatro bloques: políticas de vertebración territorial, de vertebración inmaterial del espacio autonómico, las de vertebración social y defensa institucional y las económicas sectoriales. Cada una de estas cate-

gorías representa entre un 10 y un 15 por 100 de la producción legislativa autonómica, siendo las dominantes las que se refieren a *educación y cultura y asistencia social y sanidad*. Se concluye del estudio que las prioridades legislativas autonómicas se sitúan en lo que se pueden considerar áreas típicas del Estado de Bienestar así como en las políticas de vertebración territorial. Sólo en un segundo lugar aparecen políticas económicas singulares o medioambientales.

En cuanto a las estrategias legislativas, se han manejado cinco variables analíticas: el carácter intervencionista o meramente regulativo de la norma; la previsión de un diseño institucional, de mecanismos de socialización, el ámbito socioespacial de la ley y, finalmente, si la ley ha operado un efecto de innovación jurídica, de modificación de una ley previa o de mera continuidad. En cuanto al primer criterio, se concluye que las Comunidades históricas gobernadas por partidos nacionalistas y con un mayor desarrollo socioeconómico (Cataluña, País Vasco), tienen el menor porcentaje de derecho intervencionista, mientras que Comunidades con una situación histórica de subdesarrollo, entre las que se situarían Andalucía, Galicia o Extremadura, presentan un mayor nivel de intervencionismo. Estas mismas Comunidades son las que utilizan con más frecuencia el mecanismo del diseño institucional en su actividad legislativa. Este diseño afecta fundamentalmente al sector de Educación y Cultura, así como a la creación de instituciones de tipo sanitario u hospitalario.

Con respecto al ámbito socioespacial de la ley, se llega a tres grandes conclusiones: una cierta tendencia al predominio de leyes micro en aquellas CC.AA. que tienen un mayor número total de leyes (Cataluña, Navarra, País Vasco); las disfuncionalidades que se presentan en algunas CC.AA. con excesivos niveles de producción de leyes singulares, como es el caso de Aragón, Castilla y León, Canarias y Cantabria, donde aquéllas llega al cincuenta por ciento; las CC.AA. con una mayor legislación intervencionista —Galicia, Extremadura, Andalucía— son las que presentan un porcentaje más elevado de leyes sectoriales. En general, se observa una pauta general de evolución del derecho autonómico hacia una progresiva concreción de sus contenidos normativos.

Una mayor creatividad en la legislación se registra en Andalucía, Galicia y Valencia, mientras que Navarra, País Vasco, Cantabria, Aragón, Murcia, Castilla y León y Canarias presentan las tasas mayores en cuanto a «continuidad».

De este análisis se extraen dos tendencias que no son estables a lo largo del tiempo: las diferencias de producción legislativa bruta atribuidas al mayor nivel de diferenciación territorial y las singularidades del derecho intervencionista atribuibles a la dialéctica Norte/Sur. Debido a su inestabilidad, se proponen otras pautas de evolución de la legislación autonómica. Así, se podría hablar de una primera etapa, en la que los Parlamentos autonómicos llevan a cabo una importante labor de desarrollo institucional y puesta en marcha de estrategias intervencionistas o de vertebración socioterritorial. En un segundo momento, se intensifica la sectorialidad, «*mediante la búsqueda de consensos desagregados con ámbitos sociales definidos*». Este proceso tiene su «cara negativa» en el peligro de una excesiva atomización jurídica. Este riesgo de fragmentación regulativa se contrarresta con el «índice de cohe-

rencia», siguiendo el concepto utilizado por Robert Putnam, y que hace referencia a un tipo de leyes que establecerían nexos de congruencia entre distintos ámbitos materiales. En el derecho autonómico español, estas leyes de coherencia aparecen a partir de los noventa, aunque de forma algo tentativa, si bien determinadas materias de etapas anteriores podrían incluirse también dentro de ese tipo de normas. Así sucedería con la legislación sobre planes generales de desarrollo, con especial importancia en Andalucía.

Tras este estudio comparativo sobre la producción legislativa de las CC.AA., el capítulo III se centra en *La actividad legislativa del Parlamento de Andalucía*, la cual ha seguido una evolución paradigmática: la mayor producción se alcanza en los años ochenta, experimentándose una tendencia descendente a partir de los noventa. El capítulo analiza las leyes aprobadas en las distintas legislaturas, así como las enmiendas a la totalidad presentadas, las cuales han ascendido a un total de 78, experimentando una secuencia descendente similar a la de la propia actividad legislativa. Se incluye un anexo con los proyectos de ley decaídos o retirados.

En cuanto a las proposiciones de ley presentadas, son un total de 93 en los quince años, produciéndose una eclosión en la cuarta legislatura, normal dada la estructura del Parlamento andaluz en ese período. Los Grupos IU y Popular han sido los más activos, con 32 proposiciones cada uno. Las materias sobre las que se han presentado han sido, fundamentalmente, relativas a reforma institucional, medio ambiente, desarrollo y *welfare state*. También se observa, paralelamente al declive relativo de las materias socioeconómicas, una tendencia progresiva hacia la preocupación por áreas singulares relacionadas con el desarrollo y la modernización social. La preocupación por el ámbito institucional parece responder a factores de tipo coyuntural o de respuesta a problemas concretos, aunque también, puede revelar, como se señala, una cierta falta de consenso fundamental entre las fuerzas de la oposición respecto a la propia esfera institucional, o bien una «peligrosa» utilización instrumentalista de dichas materias por los partidos de la oposición. Este análisis se completa con un anexo en el que se enumeran las proposiciones de ley presentadas por legislaturas.

El capítulo finaliza con un estudio de *la defensa jurídica de la legislación autonómica*, es decir, de la actuación del Parlamento de Andalucía en los procesos constitucionales. Doce casos se han producido en los primeros quince años, los resueltos en las sentencias 37/87, 103/88, 75/90, 27/91, 102/91, 236/91, 81/93, 302/93, 319/93, 52/94, 102/95 y 163/95. La representación ha recaído casi siempre en el Consejo de Gobierno, como accionante o demandado, asumiéndola sólo el Parlamento cuando se ha visto obligado a intervenir porque sus leyes hayan sido recurridas en vía de inconstitucionalidad. De entre las sentencias comentadas, destaca por la importancia política que tuvo para la Comunidad, la STC 37/87, de 26 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 81/84, de 3 de julio, de Reforma Agraria.

El capítulo IV se dedica a *las funciones de debate y control del Parlamento*, iniciándose con unas interesantes reflexiones sobre el significado de estas funciones en

los Parlamentos actuales, los cuales si bien siguen respondiendo a pautas partidocráticas, presentan otras vías de expresión marcadas por una compleja y fluctuante realidad política. Pueden señalarse tres posibles proyecciones del debate en una Cámara como la andaluza, teniendo en cuenta que los límites entre ellos no son absolutos: el debate legislativo; un debate de carácter «autorreferencial», orientado a la formación y expresión de la voluntad libre de la Cámara en aspectos generalmente no constitutivos y un debate conectado con la función de control del ejecutivo.

La evolución seguida en el Parlamento de Andalucía ha llevado de un momento inicial, en el que se pretendió establecer un parlamentarismo centrado exclusivamente en las funciones típicas de legislación y de control, a un momento de llegada en el que predominan los debates de tipo sectorial orientados en torno a políticas públicas, desplazándose el predominio relativo de las actividades de control hacia las preguntas. Esta evolución está determinada en parte por la distinta posición que Gobierno y Parlamento adoptan ante el complejo sistema de competencias: mientras que la actividad legislativa, dirigida por el gobierno con el apoyo de la mayoría parlamentaria, se mueve dentro de unos límites jurídicos estrechos, la dimensión funcional del debate parlamentario y la determinación de la agenda política andaluza presenta unos márgenes más amplios.

En total, en el Parlamento de Andalucía se han sustanciado un total de 182 debates de pleno. En una primera etapa predominaron los de carácter legislativo, mientras que a partir de los 90 lo hacen los sectoriales, fundamentalmente los centrados en la economía andaluza. En términos generales existen dos focos preponderantes: los referidos a la financiación autonómica y los relativos a políticas económicas sectoriales. Con detalle se analizan los debates de pleno celebrados en las distintas legislaturas, concretando así lo que se denomina «perfil de la agenda política de Andalucía».

Durante los primeros quince años de actividad de la Cámara andaluza, se han sustanciado 103 resoluciones de Pleno, lo que representa un 56 por 100 del total de debates sustanciados. Las resoluciones del Pleno constituyen un punto de encuentro del pluralismo político representado en la Cámara, lo cual queda demostrado por el hecho de que la mitad de las resoluciones aprobadas lo han sido a propuesta de todos los grupos. La mayoría de las resoluciones adoptadas se han centrado en la dimensión socioeconómica.

Dos conclusiones se extraen del análisis de las actividades de debate: la preocupación del Parlamento andaluz por determinados problemas de Estado que inciden en el ámbito territorial de la Comunidad y la existencia de una cierta tendencia disociativa entre las líneas de prioridad programática del Gobierno y las de los restantes grupos parlamentarios de la oposición.

Siguiendo lo establecido en el art. 27.3 del Estatuto de autonomía, el Parlamento de Andalucía ha funcionado en Pleno y en Comisiones. En cada legislatura las ocho Comisiones Legislativas (nueve en la quinta legislatura) han realizado un importante labor de control de la actuación del gobierno. Las Comisiones Permanentes no Legislativas se han ocupado de los asuntos de régimen interno de la Cámara, como

Reglamento, Gobierno Interior, Estatuto de los Diputados. También se incluyen en este grupo las creadas, por ejemplo, para el control de un ente público como RTVA, para el cumplimiento de un plan (Plan de la Igualdad de la Mujer), etc. Las no Permanentes se constituyen para la investigación o estudio de un asunto concreto. En la quinta legislatura aparecieron las denominadas Comisiones de Estudio, las cuales se han ocupado de temas como la financiación autonómica. Mientras que en la primera legislatura predomina la labor legislativa, a partir de la cuarta legislatura las Comisiones pasan a desempeñar casi exclusivamente de control del ejecutivo, incrementándose, por ejemplo, las comparecencias de los Consejeros ante ellas.

A continuación son analizadas las *proposiciones no de ley* como instrumentos intermedios entre las funciones de debate y la estrictas de control. Proposiciones que muestran una clara tendencia expansiva, alcanzando su mayor número en la cuarta legislatura, y que se centran en dos bloques principales: las políticas propias del Estado social y las de vertebración territorial y socioeconómica.

La función de *control* en sentido estricto es estudiada a través de las interpelaciones, preguntas orales en Pleno y preguntas escritas planteadas en estos quince años. Estas actividades ascienden a un total de 10.287 actos parlamentarios, lo que representa un 95 por 100 del total, si bien esta cantidad debe revisarse si tenemos en cuenta la gran cantidad de «preguntas-fotocopia», presentadas fundamentalmente por el Grupo Alianza Popular durante la primera legislatura. Siguiendo las pautas de evolución comentadas, a partir de los noventa se experimenta una clara tendencia expansiva de las actividades de control, las cuales se sitúan en torno al propio ámbito territorial de la Comunidad. El volumen incluye un exhaustivo repaso de la utilización de todos estos instrumentos de control en las distintas legislaturas.

El análisis de las funciones de debate y control revela un «proceso de aprendizaje» en las relaciones entre mayoría y oposición: los grupos de la oposición serían más reflexivos en sus propuestas sustanciadas en forma de interpelaciones. La tendencia de relativo declive del uso de las interpelaciones es paralela al incremento de los instrumentos de control (las preguntas orales o escritas) y de las proposiciones no de ley. De esta manera, se asiste a una transformación del «modelo» parlamentario, configurándose la función de debate, no tanto negativamente «contra el ejecutivo», sino más bien como un mecanismo de determinación de la agenda política de Andalucía.

El libro concluye con unas reflexiones sobre la *centralidad institucional* del Parlamento y su papel en el *desarrollo democrático*, insistiendo en las instituciones externas de control y en las vías de apertura de la Cámara andaluza hacia la sociedad. En primer lugar, se trata de analizar la función del Parlamento como centro de proyección y canalización del *proceso social* en su conjunto. La consolidación institucional de la Cámara andaluza ha estado marcada por dos condicionamientos externos: la conflictividad frente al Estado central y, a partir de la tercera legislatura, la presencia de la variable europea. Este proceso general se ha desarrollado entre la visión optimista del Grupo socialista en el gobierno, que llega a traducirse en su mo-

mento culminante en el mito de la «California de Europa», y las percepciones críticas de la oposición.

En general puede afirmarse que el proceso parlamentario de Andalucía ha sido capaz de integrar una cuota razonable de iniciativas de la oposición, si bien el grado de integración de la discrepancia no puede considerarse suficiente, planteándose dos alternativas: *a)* un fenómeno de desplazamiento institucional, que tendría dos líneas de desarrollo, bien estableciendo requisitos generales de juego limpio en el proceso político o bien reforzando el papel de instituciones neutrales de control; *b)* la búsqueda de opciones de «salida», mediante la incorporación de mecanismos propios de la democracia semidirecta.

En relación con la primera alternativa se analiza la legislación de incompatibilidades y sobre Registro de intereses, así como las instituciones neutrales de control, a saber, el Defensor del Pueblo, la Cámara de Cuentas y la Oficina de Control presupuestario. En relación con la apertura del Parlamento hacia la sociedad, se analizan la iniciativa legislativa popular y municipal, la audiencia a agentes sociales en las tramitaciones parlamentarias, las preguntas de iniciativa popular, así como las propuestas de introducción del referéndum. Ninguno de estos instrumentos presenta hasta el momento un balance cuantitativo suficiente para llegar a conclusiones significativas, aunque sí se avanza que la vía de las audiencias sociales constituye el mecanismo dotado de un mayor contenido sustancial y probablemente de mayor futuro.

Como señalábamos al principio, el volumen concluye con unas consideraciones sobre el debate subyacente en toda la investigación: *la configuración de la forma de gobierno*. Aunque han existido propuestas con una cierta impronta «presidencial», la mayoría se han orientado a consolidar la posición de la Cámara, pero no la del ejecutivo, operando dentro de la lógica de la «separación de poderes». Sólo en la cuarta legislatura aparecen algunas iniciativas de Izquierda Unida que responderían a un «parlamentarismo radical».

Lo que sí parece evidente, y ésta es la reflexión con la que concluye la interesante y prolija investigación dirigida por el Prof. Porras Nadales, es que se está produciendo un inevitable proceso de aproximación institucional que parece conducir hacia una mayor presencia del pluralismo político parlamentario en ámbitos micropolíticos, por lo que el verdadero desafío residirá «en la capacidad de apertura del ejecutivo para integrar constructivamente este nuevo marco de debate pluralista sobre políticas públicas, hacia el que parece orientarse el Parlamento de Andalucía». Una conclusión extensible a otros parlamentos autonómicos y, en menor medida, al nacional, lo cual convierte este estudio en un completo análisis de la forma de gobierno autonómica y del papel que los Parlamentos han de desempeñar en el futuro próximo del Estado de las autonomías.

Octavio Salazar Benítez

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*. Civitas, IVAP, Madrid, 1999. 173 págs.

El libro que comentamos es la lógica continuación del publicado por el autor hace tres años. En aquél, Enrique Lucas Murillo de la Cueva diseccionaba con rigor el *derecho de asociación* y finalizaba con un estudio sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones. En dicho volumen realizaba un análisis exhaustivo de la Ley vasca de Asociaciones de 12 de febrero de 1988, la cual fue impugnada ante la jurisdicción constitucional por el Presidente del Gobierno central al entender que vulneraba competencias estatales. La mayor parte de su articulado fue suspendido, aunque seis meses después el TC decidió levantar la suspensión. Finalmente, el Tribunal dictó sentencia el 23 de julio de 1998 (STC 173/98). Una sentencia decisiva en cuanto que profundiza en una de las cuestiones claves del Estado autonómico cual es la incidencia del reparto competencial en la regulación de los derechos fundamentales. El estudio del derecho de asociación, y de la reciente jurisprudencia constitucional sobre el tema, le permiten al autor realizar un estudio sobre la relación entre tres preceptos constitucionales: la reserva de ley orgánica del artículo 81, el principio de igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1) y la competencia estatal para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^ª).

El autor parte de la consideración de los derechos y libertades como componentes estructurales, como «orden previo» que se antepone a otro de los rasgos distintivos de la CE cual es la organización territorial del Estado. Desde esta posición, el propósito del libro es demostrar que la inclusión en la CE de los preceptos citados no deroga ni excepciona el régimen general de competencias con respecto a los derechos y deberes constitucionales ni vacía las atribuidas a las CC.AA. sobre ellos. Y este análisis es realizado tomando como referencia el derecho de asociación, el cual, ante la carencia de una regulación postconstitucional que concrete los elementos necesarios para su ejercicio, ha dado lugar a una intensa labor interpretativa, al tiempo que ha creado una gran inseguridad en el legislador autonómico y que ha propiciado pronunciamientos como los de la STC 173/98. Una resolución «polémica» pero que aporta elementos de juicio imprescindibles en relación a la disciplina constitucional de los derechos fundamentales y a los límites de su desarrollo legislativo.

La primera parte del libro está dedicada al *Significado constitucional de las cláusulas de igualdad*. Como bien es sabido, la Constitución no siempre perfila todos los contornos de los derechos. Lo normal es que permita que determinados aspectos sean regulados por el legislador, fundamentalmente porque los derechos son mutables en función del contexto en el que han de ejercitarse. En este sentido, el legislador acaba garantizando el significado institucional de las libertades. Y cuando hablamos de legislador, nos referimos, en clara sintonía con el modelo descentralizado que diseña la propia CE, tanto al legislador estatal como al autonómico. Ahora

bien, esa pluralidad de ordenamientos ha de guardar un equilibrio con el principio de igualdad (1). Lo que no cabe es entender dicho principio como contradictorio al principio autonómico. No hay que acudir, como señala al autor, a un criterio de jerarquización de principios sino de ponderación (2). Y es la propia Constitución la que marca cómo han de conciliarse dichos principios.

En primer lugar, no cabe entender la reserva a las leyes orgánicas como un criterio de distribución competencial, aunque las mismas incidan en el espacio que queda disponible para el legislador autonómico. En general, el TC ha realizado una interpretación restrictiva del ámbito de la ley orgánica. Ésta sólo se justifica cuando la Constitución la requiera para completar determinados aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional. Así, en materia de derechos fundamentales, el ámbito reservado a la ley orgánica vendría determinado por los elementos que integran su «contenido esencial».

El voto particular formulado a la STC 173/98 mantiene una concepción más amplia del desarrollo del derecho fundamental. Esta postura, como acertadamente sostiene Enrique Lucas, supone «la retención en manos del Estado no sólo de esa suerte de poder constituyente de segundo grado que entrañan las leyes orgánicas, sino de toda la función legislativa para establecer el entero régimen jurídico del derecho de que se trate a costa del sacrificio del ámbito propio del legislador ordinario estatal» (3).

Frente a la posición mantenida en el voto particular, el autor mantiene acertadamente que la ley orgánica no debe agotar la regulación de un derecho. Debe permitir la intervención del legislador ordinario para evitar que el Estado regule en su totalidad el régimen jurídico del derecho en cuestión, perdiendo su significado las normas que distribuyen las competencias entre el Estado y las CC.AA. En este sentido, la STC 173/98 aporta unas conclusiones en torno a los elementos esenciales de un derecho de asociación que bien pueden ser extrapolables a cualquier otro derecho, a saber: la titularidad del derecho; las facultades elementales que integran su contenido, tanto en su proyección hacia los poderes públicos como en las relaciones *inter*

(1) Es ésta una cuestión que siempre se ha planteado en nuestro país cuando se ha pretendido establecer un modelo regional o federal (art. 103 del Proyecto de Constitución federal de 1873 y arts. 17 y 14.1 de la Constitución de 1931). Véase JUAN PEMÁN GAVÍN: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 129 ss.

(2) Sobre esta cuestión el autor introduce referencias a Alexy y Dworkin. Pero, me gustaría subrayar, por lo significativo de sus aportaciones, la que hace a la obra de ZAGREBELSKY: *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* Ed. Trotta, Madrid, 1995, el cual basa el constitucionalismo actual en la «ductilidad» del derecho, en la convivencia y el equilibrio entre principios contrarios. Un planteamiento ineludible en la articulación de sociedades plurales y, mucho más, en las que existe una descentralización territorial del poder.

(3) Literalmente razona el voto particular que «el contenido esencial es siempre indisponible ya que su definición, establecida *ex Constitutione*, sólo puede facilitarla el TC. De otro lado, y eso es el punto más débil de la exposición, se confunde en la sentencia la regulación del ejercicio de un derecho (a ello se refiere el art. 53.1 CE) con la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho. Un derecho fundamental sólo puede proyectarse sobre ámbitos (civil, penal, laboral,...) pero no sobre materias».

privatos; las garantías fundamentales para la preservarlos frente a la injerencia de los poderes públicos y los límites en relación con otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos.

A continuación se aborda una de las cuestiones más debatidas en torno a la ley orgánica: si es por sí misma un título atributivo de competencias a favor el Estado. Es evidente, o debería serlo, que la función de la reserva del art. 81 CE y la del Título VIII son distintas. La primera es un presupuesto de la distribución competencial, entendida como una prolongación del texto constitucional, como una «retención del poder constituyente» y, como tal, excepcional.

Son varios los motivos que explican el mantenimiento de la discusión acerca de la relación entre ley orgánica y sistema de distribución de competencias. Además del temor de que permitiera un ejercicio abusivo, hay que tener en cuenta la división doctrinal al respecto y la inexistencia de una posición clara por parte del Tribunal Constitucional. La STC 173/98 aporta tres criterios interpretativos fundamentales: el ámbito de la reserva de ley orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado; el alcance de la reserva de ley orgánica debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las CC.AA.; la realización de esta tarea ha llevado a reservar al Estado ex artículo 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto. Ahora bien, el mismo Tribunal matiza que estos criterios no pueden aplicarse mecánicamente y que habrá que atender, en todo caso, no sólo al objeto sino también al contenido, la intensidad y la trascendencia de lo regulado.

Distintos a los del artículo 81 son el fundamento y la finalidad del artículo 149.1.1.ª CE. El Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina más o menos precisa al respecto, la cual partió de la sentencia de 13 de febrero de 1983 y culminó en las sentencias 61/97 y 173/98. En opinión del autor, se puede deducir claramente de la última sentencia que «las condiciones básicas del ejercicio de un derecho sólo se pueden proyectar sobre derechos previamente definidos y configurados como tales» y que tratándose de derechos fundamentales su ejercicio sólo puede ser regulado cuando una ley orgánica haya establecido sus elementos esenciales. Esquemáticamente lo aclara a través de una secuencia normativa estructurada en tres momentos: 1. La ley orgánica desarrolla directa y estrictamente el artículo que reconozca el derecho fundamental, definiendo sus elementos esenciales y respetando el contenido esencial del derecho fundamental; 2. La ley ordinaria estatal, en el marco trazado por la ley orgánica, puede regular el contenido primario del derecho, en tanto sea *imprescindible para garantizar la igualdad* en su ejercicio; 3. La ley ordinaria (estatal o autonómica, según corresponda en función del reparto competencial) regula el ejercicio del derecho en el ámbito material de competencias.

El tercer artículo que se halla íntimamente relacionado con la regulación de los derechos fundamentales es el 139.1, según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español». Este artículo ha sido objeto de diversas interpretaciones. El autor hace un breve recorrido

por ellas. Así, en un primer momento, se concibió como un mandato de uniformidad en el tratamiento de los derechos fundamentales. Posteriormente se interpretó que su objetivo era mantener una homogeneidad mínima en el *status* jurídico de todos los españoles. Una tercera opinión conectó los arts. 139.1 y 149.1.1.^ª en el sentido de que ambos persiguen, aunque de manera diferente, una misma finalidad, la igualdad de *status* de todos los ciudadanos. Mientras que el primero contiene un principio que persigue la igualdad desde el interior de cada ordenamiento autonómico, el segundo es un título competencial que ostenta el Estado que permite a éste actuar sobre las CC.AA. para que las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles en relación con los derechos y deberes sean iguales en lo sustancial. Por lo tanto, el artículo 139.1 CE debe entenderse, al estilo de las cláusulas de igualdad de los Estados federales, como un principio que orienta el ejercicio de las asumidas por las CC.AA. en su respectivo territorio (4). En este sentido se ha pronunciado la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 61/97 y 173/98).

También ha sido objeto de diversas interpretaciones el artículo 149.1.1.^ª Mientras que algunos opinaban que se trataba de un límite genérico al ejercicio de las competencias autonómicas asumidas estatutariamente, otros pensaban que actuaba como complemento de las competencias estatales expresamente previstas en alguno de sus otros subapartados. También se ha sostenido que actuaría en relación a las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de modo análogo a la legislación básica. El Tribunal Constitucional en sus sentencias 61/97 y 173/98 ha delimitado claramente el significado que se debe otorgar al precepto. En ellas ha dejado claro que el artículo 149.1.1.^ª es un título competencial con contenido propio, consistente en la regulación del contenido primario del derecho. Habilita al Estado para que establezca las condiciones básicas uniformes con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho, pero sin agotar todo su régimen jurídico. La igualdad que persigue el precepto no es de carácter absoluto. Sólo supone una posibilidad de condicionar la intervención de las CC.AA. con el objetivo de garantizar la igualdad. Por lo tanto, el artículo no habilita al Estado para intervenir sobre las competencias autonómicas más allá de lo establecido por la Constitución.

Los derechos constitucionales son, pues, una materia más desde el punto de vista de distribución competencial (5). Ahora bien, la relación que establece el artículo 149.1.1.^ª CE entre las competencias estatales y autonómicas no responde a la lógica bases-desarrollo. El legislador autonómico tiene un campo más limitado que en di-

(4) Es ésta la interpretación que finalmente le da la mayor parte de la doctrina que se ha ocupado de esta cuestión. Junto a PEMÁN GAVÍN, en el libro anteriormente citado (págs. 137 y ss.), la mantienen I. DE OTTO en: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las CC.AA.», *RVAP*, núm. 10, vol. II, 1984, págs. 56 y ss.; M. BARCELÓ: *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1991; y J. M. BAÑO LEÓN: *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, IEAL, Madrid, 1991, págs. 192-193.

(5) El autor subraya, frente a los recelos de parte de la doctrina, que la calificación de los derechos como materia no implica un juicio de valor sino que es, en todo caso, un artificio más que el Derecho utiliza para acotar la realidad.

cho supuesto ya que el legislador estatal ha de configurar directa y exclusivamente los elementos y aspectos del derecho que garantizan las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles con respecto al derecho de que se trate.

La segunda parte del libro se centra en la *Aplicación de las cláusulas de igualdad al derecho de asociación*. Comienza el autor analizando las peculiaridades de la regulación constitucional del derecho (6). Tras destacar las tres vertientes del mismo —derecho subjetivo o libertad de asociarse, derecho objetivo u ordenamiento interno de la asociación, entidad jurídica diferenciada que surge del ejercicio del derecho subjetivo— y la pluralidad de figuras asociativas contempladas en la Constitución, Enrique Lucas se centra en la inexistencia de un desarrollo legislativo del artículo 22 CE. Pese a que el TC ha ido concretando en su jurisprudencia algunos de los elementos que integran el contenido esencial del derecho, son muchos los problemas que plantea la carencia de desarrollo legislativo. Carencia que se ve agravada por la pervivencia, en todo lo que no contradiga a la CE, de una Ley de Asociaciones de 1964 que, como señala el preámbulo de la Ley Vasca de Asociaciones «no es un instrumento que dignamente pueda pervivir en un sistema democrático». Además de perpetuarse un «vacío» que no favorece el ejercicio del derecho, la inactividad del legislador orgánico ha creado una situación de inseguridad en el ordinario (7).

Una de las cuestiones polémicas en la STC 173/98 la constituye el ámbito reservado a la ley orgánica de desarrollo del artículo 22 CE. La posición mayoritaria entiende incluidos entre «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación» los siguientes: la titularidad del derecho, las facultades que lo integran en sus varias vertientes, el alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, las garantías fundamentales para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y los límites que, en atención a otros derechos y libertades, pueden establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente prohibidas. Por el contrario, el voto particular sostiene que la ley orgánica no puede limitarse a regular los «aspectos esenciales» del derecho ya que el contenido esencial de los derechos es siempre indisponible y su definición establecida *ex Constitutione* sólo puede hacerla el Tribunal Constitucional.

Del análisis que el autor realiza de los elementos que constituyen el contenido esencial del derecho me gustaría señalar mi posición contraria a la interpretación mantenida por Enrique Lucas en tomo al principio de autoorganización como manifestación de la libertad asociativa. Mantiene el autor, siguiendo la opinión dominante en la doctrina, que «no se puede deducir del texto constitucional que las asocia-

(6) En este sentido, el autor se limita a recoger de manera resumida los aspectos desarrollados en toda su amplitud en una obra anterior —*El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996— cuya lectura es recomendable para completar el análisis que ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA hace sobre el tema.

(7) Aunque existen algunas referencias en nota a pie de página, creo que hubiera merecido una mayor atención el análisis de las consecuencias que provoca la inactividad del legislador en relación con los derechos fundamentales, sin olvidar como referencia ineludible el mandato del artículo 9.2 CE.

ciones del artículo 22 CE deban observar obligatoriamente el principio democrático en su estructura interna y en su funcionamiento ni ninguna otra forma de organización». Dicho principio sólo se impondría a los tipos asociativos a los que expresamente se refiere la Constitución. Creo que si bien el legislador no podría cerrar de manera definitiva el modelo organizativo de todas las asociaciones, ya que vulneraría la libertad de asociación y, además, sería imposible que se ajustara a la especificidad de cada asociación, sí que debería exigirse unos mínimos de democracia interna, al igual que la CE sí que los exige por ejemplo con respecto a los partidos. De otra manera, carecería de sentido las críticas de la legislación vigente, de 1964, en cuanto que no se ajusta a los principios del actual sistema (8). ¿Qué sentido tendría, entonces, el mandato del artículo 9.1 CE? ¿Cómo podrían garantizarse si no los derechos de los socios? (9). Por otra parte, en un momento en que el asociacionismo está adquiriendo un papel de primer orden en cuanto vía de participación ciudadana (movimientos sociales, ONGS, asociaciones de vecinos, juveniles,...), hasta el punto de contemplarse incluso como alternativa a los canales clásicos de representación, no tendría sentido, en nombre de la libertad asociativa, permitir el desarrollo de estructuras en las que internamente no se respetasen unos mínimos democráticos.

En cuanto al espacio reservado al legislador ordinario, éste habrá de respetar los elementos esenciales de la definición de asociación. En concreto el autor se detiene en la cuestión de la inscripción en el registro y la adquisición de personalidad jurídica, y en el régimen interno de las asociaciones. Analiza brevemente las diferentes tesis relativas a los efectos de la inscripción registral, sobre las que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma específica. La STC 173/98 no ha considerado la inscripción materia reservada a ley orgánica. Mantiene el autor que tanto la fórmula declarativa como la constitutiva tienen cabida en el artículo 22 CE. Será, pues, el legislador ordinario el encargado de regular la formalización del acuerdo de constitución de las asociaciones y el procedimiento y efectos jurídicos de la inscripción en el registro. En todo caso, y como bien apunta E. Lucas, el respeto del conte-

(8) Cabría plantear la extensión de la idea de «democracia militante» a las estructuras asociativas que conforman el tejido participativo de una sociedad democrática. Sobre la idea de «democracia militante» véase IGNACIO DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

(9) Me parece contradictoria la posición del autor en relación con lo que afirma más adelante: «Las cautelas apuntadas admiten, sin embargo, un cierto margen al legislador para exigir a algunas asociaciones requisitos especiales en relación con sus estatutos y su organización, pero esto sólo estará justificado cuando se pretenda obtener ventajas o beneficios vinculados a políticas sectoriales determinadas y resulte una medida adecuada para la consecución de fines de interés general. Otro tanto cabe decir sobre los derechos y deberes de los socios. En particular, en todo lo concerniente a las reglas de admisión en la asociación, la imposición de sanciones y la expulsión o separación de la misma. Téngase, también, en cuenta lo dicho en relación con el requisito de la democracia interna en cuanto a su participación en las decisiones y el desempeño de cargos dentro de la asociación». El autor se encarga de puntualizar a continuación que en dichos aspectos el legislador ordinario «sólo puede intervenir de forma muy limitada pues ha de respetar la libertad de autoorganización de las asociaciones».

nido esencial del derecho se asegura mejor a través del sistema de inscripción declarativa.

Con respecto al régimen interno de las asociaciones, sus elementos pueden considerarse como meramente instrumentales del ejercicio del derecho fundamental y, por tanto, regulables por el legislador ordinario, regulación en la que han de primar las normas de derecho dispositivo que permitan que las asociaciones establezcan su propias reglas internas.

Esta segunda parte finaliza con un análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. sobre asociaciones. En primer lugar, hay que tener en cuenta que no existe una atribución expresa al Estado de competencias en materia de asociaciones. Por el contrario, sí que varios Estatutos han asumido dicha competencia, la cual se halla limitada y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales. Existen dos límites fundamentales según la STC 173/98: el desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental, reservado al Estado *ex art.* 81.1 CE, y los títulos competenciales que el Estado tiene sobre los distintos elementos de las asociaciones. En dicho reparto competencial, los arts. 81, 139 y 149 cumplen cometidos distintos y no han de entenderse como contradictorios entre sí.

De la STC 173/98 se pueden deducir los aspectos que son susceptibles de ser regulados como condiciones básicas a las que se refiere el art. 149.1.1.^ª, a saber: la definición del concepto legal de asociación, el nacimiento de la personalidad, la capacidad jurídica y de obrar, el régimen de responsabilidad, las causas y los efectos de la disolución. El Tribunal sólo indica «una posibilidad de actuación del Estado *ex art.* 149.1.1.^ª», la cual será válida sólo si se constata la necesidad de que su régimen jurídico sea uniforme para garantizar la igualdad y que la uniformidad de la regulación se limite a lo imprescindible para lograr la igualdad en el ejercicio del derecho.

Con respecto a las posibles limitaciones que pueden derivarse de la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil, opina el autor que hasta que el Estado no utilice el art. 149.1.1.^ª CE para dar la calificación de condiciones básicas del ejercicio del derecho de asociación a las normas civiles que disciplinen la personalidad, la capacidad de obrar o la responsabilidad de las asociaciones, el legislador autonómico puede acometer su regulación acudiendo al Código Civil. Pero el hecho de que el legislador de las asociaciones utilice instituciones del Derecho civil para ordenar determinados aspectos no convierte en civil todo su régimen.

El art. 10.13 del Estatuto del País Vasco no se refiere a las asociaciones en general sino a algunas de sus modalidades, en concreto: las de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares. Según el autor, y apoyándose en pronunciamientos jurisprudenciales anteriores, dicho artículo contiene una competencia exclusiva que comprende el desarrollo legislativo del derecho de asociación, dentro del respeto a las condiciones básicas del 149.1.1.^ª y de la reserva de la ley orgánica. Sin embargo, la STC 173/98 ha negado tal posibilidad, considerando que el Estatuto vasco circunscribe la competencia exclusiva del País Vasco a una serie de asociaciones caracterizadas por atender a unos fines y desarrollar unas actividades específi-

cas. En cuanto a la expresión «y similares», que podría posibilitar una interpretación extensiva, el TC ha estimado que no permite una competencia genérica o residual sobre todas las asociaciones, contradiciendo lo establecido en la STC 157/92. Ahora bien, aunque la competencia del País Vasco se limite a las asociaciones enunciadas en el EAPV, la CA puede ejercer tanto la función legislativa como la ejecutiva, regulando su régimen jurídico y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa. Existiría una atribución competencial directa, que habilita para establecer el régimen jurídico de las asociaciones tanto en su vertiente externa como interna, y una atribución colateral, que permitiría regular los aspectos administrativos de esas instituciones (funciones de fomento, policía y sanción). Se puede deducir, por tanto, como apunta el autor, que la Comunidad Autónoma del País Vasco posee muy amplias facultades para regular las asociaciones, teniendo en cuenta que el alcance de dichas competencias se limita a las enumeradas en el citado precepto estatutario.

Tras reiterar la competencia exclusiva del Estado sobre las normas procesales, el autor concluye un trabajo que se apoya básicamente en la labor de reconstrucción de la distribución competencial realizada, fundamentalmente, por dos sentencias del TC, la 61/97 y la 173/98. Labor que supone una aportación esencial en la articulación de los principios de igualdad y autonomía, la cual es posible desde los instrumentos que aporta la misma Constitución. Desde este punto de vista, la obra de Enrique Lucas Murillo de la Cueva es una aportación rigurosa e iluminadora sobre una de las cuestiones de nuestra estructura autonómica más debatidas: el reparto competencial sobre materias que inciden en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Una cuestión progresivamente delimitada por el TC y que ha encontrado en la Ley Vasca de Asociaciones, y en la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ella, un modelo a seguir para lograr la igualdad. Porque sólo desde ese modelo cabrá articular la diversidad que caracterizan a un conjunto al que con tanta precisión Lucas Verdú denominó de «pluralidad institucional integrada» (10).

Octavio Salazar Benítez

(10) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 741 y ss.