

ESTUDIOS SOBRE AUTONOMIAS TERRITORIALES (*)

JOAQUIN TORNOS MAS

I. A pesar de la escasa perspectiva histórica que impone el breve tiempo transcurrido, puede afirmarse que uno de los aspectos más destacados de nuestra historia reciente es la ruptura con un modelo centralizado de organización política. Nuestra tradición secular, consistente en mantener una estructura de poder fuertemente unitaria, se ha roto de una manera que, además, parece irreversible. No estamos ante una simple alteración temporal de la tradición centralista, sino ante un cambio profundo y con vocación de futuro.

Esta nueva situación histórica tiene su piedra angular en la Constitución de 1978. La aprobación de nuestra norma fundamental ha dado respuesta a una demanda social generalizada que, si bien mostraba discrepancias en cuanto a plazos y contenidos, era unánime en exigir un profundo proceso de descentralización política. Se unían en esta demanda razones diversas. Por una parte, la reivindicación histórica de las nacionalidades que habían defendido ya en otros momentos su derecho a contar con órganos propios de representación y actuación política. Por otra parte, la necesidad de dar un contenido real a la instauración de un sistema democrático, llevando los centros de poder a los núcleos sociales que expresan unos intereses propios. Por último, la búsqueda de un sistema de gestión de los asuntos públicos más eficaz, dada la complejidad de un Estado moderno. Todos los factores coincidían en 1978 para alcanzar un acuerdo sobre la forma de situar a España sobre un nuevo modelo de vertebración interna.

(*) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985; 486 pp.

Dentro de este marco general de referencia, entiendo que el proceso de configuración del nuevo Estado pudo ponerse en marcha porque los partidos nacionalistas mayoritarios aceptaron la vía del acuerdo político y centraron su reivindicación en la discusión de los contenidos del título VIII de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. El refrendo de estos últimos será el dato que confirmará que se están sentando las bases para construir el nuevo Estado.

Pero al mismo tiempo, en otras regiones se despierta también la reivindicación autonomista y se apuesta por la generalización de la descentralización política. A partir de este momento no se trata ya tan sólo de solventar un problema histórico, sino de definir, de forma general, unas nuevas relaciones internas entre poderes territoriales con autonomía política dentro de un Estado unitario. El complejo artículo 2.º de la Constitución alcanza, de esta forma, todo su significado y se convierte en el pilar sobre el cual aplicar los preceptos del título VIII.

Asistimos, pues, a un cambio radical en la configuración del Estado español que se va a caracterizar por su profundidad y rapidez. Haciendo un breve recordatorio cabe señalar cómo tras las primeras elecciones democráticas se elabora y aprueba rápidamente la Constitución e inmediatamente se inician los procesos de elaboración de los Estatutos de Autonomía, mientras funciona el régimen de las llamadas preautonomías. La propia rapidez impondrá una breve interrupción en el proceso de aprobación de los Estatutos, al entender el poder central que se estaba perdiendo el control de la situación y que ello afectaba a la propia estructura del Estado. Tras los pactos políticos de 1981, rápidamente se recupera el ritmo y el mapa autonómico se cierra en la práctica con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla-León el 25 de febrero de 1983. Restará tan sólo aprobar los Estatutos de Ceuta y Melilla y dar algún contenido definitivo a la disposición transitoria cuarta de la Constitución (otros conflictos han sido ya cerrados por las sentencias del Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de septiembre, y 100/1984, de 8 de noviembre). Hoy, en 1986, la complejidad de las vías de acceso a la autonomía y los problemas políticos y jurídicos que se produjeron al ejercitarlas nos parecen temas distantes. Podríamos decir que el nuevo sistema ha sido colocado en órbita y que los problemas propios del lanzamiento han quedado superados. Se abre así una nueva fase, llena de nuevos conflictos jurídicos y políticos, pero nadie teme que se pueda volver a caer en tierra. La órbita escogida, la Constitución, es el camino a seguir, y la pericia del iuspublicista puede ayudar a man-

tener el equilibrio entre las diversas fuerzas para caminar decididamente hacia adelante.

Pues bien, creo que a este rápido proceso han contribuido de forma esencial quienes se ocuparon de dar forma a lo que tan rápidamente se iba acordando, advirtieron sobre los peligros de determinadas interpretaciones, sistematizaron y elevaron a categorías jurídicas los preceptos aprobados y, en definitiva, sentaron las bases sobre las que ir articulando el sistema que se desarrollaba tras la Constitución. En este punto se sitúa como figura de primer orden el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. El libro que comentamos, recopilación de sus trabajos en la materia, es una confirmación inapelable de lo que acabo de decir.

La obra del citado profesor parte de la convicción de que el análisis jurídico puede ser instrumento de integración social y política. A partir de esta convicción interna pone su esfuerzo en coadyuvar a la tarea más importante del momento, el dotar a los poderes políticos de una teoría jurídica con la que articular sus discusiones y acuerdos. Esta creencia en la fuerza del derecho, que se manifestó ya en otro trabajo de capital importancia en la configuración del Estado español —me refiero a su estudio *La Constitución como norma jurídica*—, le lleva también a confiar en que pueda conducirse la pasión autonomista hacia su racionalización. Desde este planteamiento general no duda el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en comprometerse, aunque sea desde la barrera del análisis jurídico, en un tema marcadamente político. Compromiso especialmente patente cuando acepta presidir la comisión de expertos.

Otra convicción personal preside todos los trabajos recopilados del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. La discusión debe centrarse en propuestas de futuro, ya que «la política es el arte de ayudar a realizarse en el futuro, no a rendir justicia histórica del pasado». Por tanto, en lugar de partir de la pasión autonomista y recurrir a argumentos sacados de la historia debe acudirse a las técnicas teóricamente más neutras del análisis jurídico para situar la dialéctica autonómica sobre el problema de la eficacia.

Como ya he dicho, creo que a partir de estas premisas el esfuerzo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA es, sin duda, el más serio y brillante de cuantos se han acometido en nuestro país. Su opinión ha llegado, además, en momentos oportunos, dando respuesta e iluminando los problemas que generaban unas normas aprobadas con especial premura. No se trata, bien es verdad, de un estudio sistemático y completo de los problemas del Estado de las Autonomías, pero su palabra ha sido determinante sobre muchos de los temas sobre los que se ha pronunciado, temas siempre de capital importancia.

Obviamente, alguno de los principios sobre los que articula su discurso pueden ser discutidos. La historia está aún muy viva en partes del territorio español y la adhesión al modelo constitucional no puede cifrarse tan sólo en la mayor eficacia del nuevo Estado. Por idéntica razón, se hace difícil reconducir la pasión autonomista a través de módulos racionales que se dibujan como generales para todo el territorio español. Pero en cualquier caso la vía para seguir avanzando requiere el esfuerzo emprendido por GARCÍA DE ENTERRÍA. Si el análisis jurídico no es el único esfuerzo necesario, lo cierto es que este análisis debe tener el rigor, seriedad y brillantez del profesor de la Universidad de Madrid.

II. Entrando ya en el contenido del libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, en el mismo se contienen una serie de trabajos que responden a momentos temporales diversos y que, por ello, responden a problemas igualmente diversos. Como se dice en el prólogo del libro, se trata de la reflexión de un jurista en relación al proceso de instauración del sistema autonómico, reflexión que se ha llevado a cabo al hilo del proceso mismo.

En esta cadencia histórica aparece en primer lugar el trabajo «La cuestión regional. Una reflexión». Trabajo escrito en 1976 que no oculta una voluntad decidida: reconducir un problema serio y grave, que afirma ha sido tratado torpemente, hacia unas vías de solución. Para ello procede definir, en primer lugar, el ¿dónde vamos?, evitando seguir el ejemplo de NAPOLEÓN de emprender la acción y luego plantear su sentido. En la reflexión hay algunos puntos que destacan. En primer lugar se contraponen el estudio del Derecho comparado al estudio de la historia, oponiendo también el nuevo regionalismo al regionalismo tradicional, para optar claramente por el primero. Ello no supone desconocer la realidad sobre la que proyectar el nuevo modelo, y en esta línea se desciende a los problemas concretos y se avanzan algunas propuestas para resolver la cuestión regional en España. De entre ellas las tres últimas responden a un posicionamiento claro sobre aspectos cruciales que sin duda influyeron más tarde en el proceso constituyente. Por un lado la exigencia de la constitucionalización de la regionalización de España, por otro la generalización del sistema de autonomías y, por último, la defensa de la regionalización como una articulación nueva de las fuerzas del Estado para conseguir un superior funcionalismo del mismo.

III. En segundo lugar cabe agrupar dos trabajos, breves en su extensión pero de gran importancia práctica, que responden a la situación creada

tras la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía. Surgen los primeros problemas interpretativos, y al abordar estas cuestiones técnicas se pone de relieve que subyace una discusión sobre el mismo modelo de Estado. Había, pues, que argumentar con solidez ante la falta de un acuerdo político de fondo y ante la carencia de una doctrina jurídica ya elaborada que permitiera cubrir las lagunas de los textos legales. El primer ejemplo nos lo da el estudio «El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico». El problema deriva de la redacción dada al artículo 150.2 de la Constitución, tras una ardua discusión en la que las partes enfrentadas terminaron por pactar un precepto confuso que permitía interpretaciones diversas. Una de estas interpretaciones haría posible reducir, al aprobar los Estatutos de Autonomía, el número de competencias reservadas al Estado en el artículo 149 y, por esta vía, ampliar el techo competencial de la correspondiente Comunidad Autónoma. Quien así lo entendía trataba de justificar en el texto constitucional un tratamiento singular de alguna Comunidad Autónoma, que no vería limitado su ámbito competencial por la regla general del artículo 149.1.

GARCÍA DE ENTERRÍA sale al paso de esta posible interpretación poniendo de relieve su peligro («permitiría desguazar integralmente el Estado sin necesidad de modificar, antes bien aplicándola, la Constitución») y defiende la necesidad de un mínimo de competencias reconocidas en el organismo central que son intocables para los Estados miembros y, por tanto, tan sólo transferibles por libre acuerdo y revocación del poder central (sobre el valor del artículo 149.1 se pronunciará de nuevo más extensamente en otro trabajo). Esta postura, y este es el dato que me interesa destacar, se defenderá por vía de la interpretación jurídica de la Constitución. El artículo 150.2 se refiere al Estado como titular del poder de transferir, lo que impide que sea esta transferencia expresión del autogobierno de una Comunidad Autónoma, y, por otra parte, la transferencia implica poder de revocación, y ello no sería posible si se contuviera en el Estatuto de Autonomía. El problema ha sido, pues, detectado y reconducido a una solución satisfactoria a través de la interpretación de la Constitución.

El segundo caso pone también de relieve la preocupación por un grave problema que aparece con el inicio del funcionamiento de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1 hace reserva al Estado de algunos títulos materiales en relación a la intervención en la economía, pero los Estatutos de Autonomía asumen también competencias en sectores económicos. Funcionalmente, en muchos casos, el Estado se ha reservado tan sólo las bases.

Si se toma como base interpretativa tan sólo el juego artículo 149.1 y los Estatutos de Autonomía, puede ponerse en peligro algo esencial en un Estado unitario, como es la definición de la política económica. Por ello GARCÍA DE ENTERRÍA llama la atención sobre el problema, destacando que un riesgo análogo se planteó en el federalismo norteamericano y cómo allí fue solventado deduciendo de la Constitución la existencia de una cláusula de comercio, la *commerce clause*, que según la Corte Suprema norteamericana garantizaba la unidad del mercado federal. Dicha cláusula, añade, puede encontrarse en nuestro sistema en el artículo 139.2 de la Constitución. Esta constatación está también en la base del libro colectivo, dirigido por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. En el estudio preliminar a cargo del citado profesor se insiste de nuevo sobre este tema. Había que dar una respuesta a la creación de diecisiete mercados y a la fijación de diecisiete políticas económicas. Y la respuesta se encuentra en los propios preceptos de la Constitución, destacando su valor de principios informantes de todo el sistema.

Esta línea interpretativa ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, quien ha llegado a reconocer al poder central un título competencial específico, el poder de «ordenación general de la economía», por encima de las competencias sectoriales. De esta forma el Estado puede elaborar e imponer una política económica unitaria. Como ejemplo cabe citar la reciente sentencia 95/1986, de 10 de julio, en cuyo fundamento jurídico segundo el Tribunal Constitucional, tras reconocer la competencia exclusiva autonómica en materia de agricultura, añade: «Tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de *dirección general de la economía* y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos.» Más adelante, en el fundamento jurídico número cuatro se añade: «Dentro de esta competencia de *dirección de la actividad económica general* tienen cobijo también *las normas* estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de *acciones o medidas singulares* que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.»

Esta interpretación jurisprudencial podría evitar, a mi juicio, forzar la interpretación del término *bases* cuando el artículo 149.1 tan sólo reserva al Estado esta función en un sector económico. Así, la determinación de los coeficientes de inversión obligatoria se justificará por la competencia estatal de dirección general de la economía, y no forzando el término «*bases de la*

ordenación del crédito» del artículo 149.1.11. Por este camino se podría reconducir el término bases a lo que entiendo quiso decir el constituyente y entendieron quienes redactaron los Estatutos de Autonomía. En el estudio preliminar citado se llama también la atención sobre una tendencia general en los federalismos europeos. Frente al uso abusivo de la expresión «competencias exclusivas», que creo responde a un lógico garantismo por parte de las Comunidades Autónomas tras la tradición secular de centralismo, debe prevalecer la realidad de un sistema de fuerte interrelación entre los poderes políticos que apunte a la consolidación de un federalismo cooperativo.

El concepto que se introduce, federalismo cooperativo, va a tener un impacto decisivo en la vida política española. El nuevo concepto va a hacer fortuna y pone sobre el tapete la necesidad de profundizar en las técnicas jurídicas de colaboración. Poco después, esta idea, que tan sólo estaba apuntada, se desarrollará en el trabajo a mi juicio más lúcido que se ha escrito sobre la reforma de la estructura del Estado español. Me refiero al Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, elaborado bajo la presidencia del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Frente al federalismo dual se opone el federalismo cooperativo, y frente al mito de las competencias exclusivas se opone un sistema basado en la compartición competencial.

IV. En un tercer grupo incluyo aquellos trabajos, de extensión mayor, en los que con rigor y brillantez se analizan tres aspectos fundamentales de la construcción jurídica del Estado de las Autonomías. Me refiero al valor del artículo 149 de la Constitución, el concepto de competencias exclusivas y la ejecución autonómica de la legislación del Estado. Tres trabajos de importancia capital que se enfrentan con temas decisivos para articular la nueva estructuración del Estado.

En el primer trabajo de este grupo subyace una preocupación de índole general. Para desarrollar todas las previsiones del título VIII de la Constitución debe afirmarse, en primer lugar, la primacía del texto constitucional y destacar el valor de los diversos contenidos del artículo 149 de la norma fundamental. Frente a interpretaciones foralistas, frente a la defensa del Estatuto como un pacto fruto del acuerdo de dos fuerzas equiordenadas, toda norma o relación jurídica debe someterse al mandato del texto constitucional, más allá de la postura más fácil de la crítica a las insuficiencias, por otro lado evidentes, del título VIII.

Siguiendo en esta línea se defiende la posibilidad de llevar a cabo una definición de la estructura del Estado a partir de la Constitución. No es cier-

to, pues, según GARCÍA DE ENTERRÍA, que como dijera CRUZ VILLALÓN nuestra Constitución haya operado «una desconstitucionalización de la estructura del Estado». Es posible reconducir la fuerza del principio dispositivo respetando la Constitución. Los «pactos autonómicos», auténtica «convención constitucional», según los definió VANDELLI, más los Estatutos de Autonomía, sometidos unos y otros a la primacía del título VIII, permiten definir una nueva estructura del Estado que queda ya al margen de la libre disposición de los territorios autónomos. La nueva estructura pasa a estar, en sus diversos elementos, cubierta por la propia rigidez constitucional.

El trabajo mencionado termina con un brillante catálogo del contenido del artículo 149, que, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, debe ser visto como un contenido institucional, esto es, «como un conjunto de técnicas organizadas alrededor de principios, las cuales en su conjunto articulan orgánicamente el sistema autonómico como tal y permiten su funcionamiento efectivo».

El estudio del artículo 149 de la Constitución, elaborado por quien posee los dones para llevar a cabo una interpretación global de todo el nuevo modelo de configuración del Estado, abre las puertas al propio GARCÍA DE ENTERRÍA para estudiar a continuación los diversos contenidos de este precepto.

En el trabajo «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico» se examina ya en detalle uno de los contenidos propios del artículo 149, es decir, la reserva expresa al Estado de unas competencias con carácter exclusivo.

Para el estudio del significado de las «competencias exclusivas», GARCÍA DE ENTERRÍA nos lleva directamente desde la técnica concreta, definición de una competencia como exclusiva, al principio constitucional que le da sentido y al servicio del cual se coloca para articular el sistema autonómico. Como se afirma y fundamenta, la competencia exclusiva de una competencia superior ordenada a asegurar y mantener la unidad última del sistema y, por tanto, se trata de competencias necesarias, permanentes e inseparables. Al situar la técnica jurídica en el entramado constitucional, la competencia exclusiva se ilumina con su sentido último: dar la homogeneidad necesaria para que la nueva vertebración del Estado permita seguir hablando de la existencia de un Estado. A partir de este dato general es posible, por último, clasificar los tipos de competencias exclusivas, pues es evidente que en su definición la propia Constitución admite en algunos casos la compartición de la materia o función definida como exclusiva. En consecuencia, se reconoce la existencia de competencias exclusivas absolutas, exclusivas que permiten la transferencia o delegación de facultades vía artículo 150.2, exclusivas que encie-

rran un régimen de compartición funcional (desarrollo legislativo o ejecución) y exclusivas que permiten una compartición material.

El estudio del sistema competencial se completa con el trabajo «La ejecución autonómica de la legislación del Estado». El artículo 149 contiene fórmulas de participación entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto de las mismas materias y los Estatutos de Autonomía refuerzan este tipo de relación. La referencia al Derecho comparado pone de relieve la importancia de esta técnica. Pues bien, si todos estos datos apuntaban la necesidad de dedicar al tema un estudio en profundidad, de nuevo será GARCÍA DE ENTERRÍA quien asuma el cometido acuñando un nuevo término que también hará fortuna: el federalismo de ejecución.

¿Qué debe encuadrarse dentro de este nuevo concepto? A mi juicio se trata de las relaciones jurídicas que se producen en todos los casos en los que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han reservado al Estado la *legislación* y a las Comunidades Autónomas la *ejecución*, supuesto, por tanto, diverso de la relación entre ordenamientos que se produce cuando la repartición competencial se lleva a cabo por el juego bases-desarrollo.

Centrado así el tema, los problemas jurídicos más importantes son analizados sucesivamente. En primer lugar, el mismo concepto de «legislación», y en segundo lugar, lo que constituye el núcleo de todo el trabajo: los problemas de relación cuando existen dos esferas políticas de decisión, una que dicta la norma y otra que debe aplicarla. Problema no exclusivo de la relación Estado-Comunidad Autónoma (piénsese en la ejecución interna del Derecho comunitario), pero que plantea cuestiones novedosas en nuestro sistema al romperse la relación jerárquica entre quien dicta la norma y quien debe ejecutarla. Desde esta perspectiva, adquiere gran importancia la introducción del estudio de la supervisión estatal, al que se añade la referencia al remedio correctivo del artículo 155 de la Constitución. De modo particular, la defensa del poder de supervisión, su alcance y las técnicas que comprende es especialmente brillante.

Dos observaciones creo, sin embargo, que pueden hacerse a este trabajo. Por una parte, cuando se justifica la extensión de competencias estatales ejecutivas más allá del título competencial reservado al Estado, deberían diferenciarse supuestos en que al Estado corresponden *las bases* de aquellos en los que le pertenece *la legislación*. Extender «lo básico» hasta la ejecución no es lo mismo que llevar la legislación (toda la potestad normativa) hasta lo ejecutivo. Cuando se trata de ampliar el concepto material de lo básico hasta la ejecución no estamos ante un problema de ejecución autonómica de la

legislación estatal, sino replanteando el criterio de distribución competencial que se articuló utilizando la noción de bases, y que llevó a los Estatutos a reservar a la Comunidad Autónoma, en muchos casos, la potestad normativa de desarrollo y la ejecución. En estos casos, la ejecución estatal fuerza mucho más el ámbito competencial autonómico y no debe extrañar la resistencia que desde las Comunidades Autónomas se opone a una línea interpretativa que replantea, en el fondo, el criterio con el que se aprobaron los Estatutos de Autonomía.

Otro tema especialmente conflictivo es el relativo al valor del artículo 155 de la Constitución, precepto que GARCÍA DE ENTERRÍA trata de «desdramatizar», vinculándolo directamente al poder de supervisión. Creo, sin embargo, que en el caso de la ejecución estatal forzosa del artículo 155 estamos ante un mecanismo extraordinario o excepcional y autónomo respecto de otros instrumentos de control y en concreto de la inspección estatal, pues ésta incorpora ya medios de corrección adecuados y de carácter ordinario.

Hay un último punto de este trabajo que me parece imprescindible destacar. GARCÍA DE ENTERRÍA llama la atención sobre la importancia de profundizar en la configuración de mecanismos cooperativos que permitan hacer fluida la relación entre el poder central y las Comunidades Autónomas. El rigor de la fórmula jurídica se reserva así para la situación patológica, mientras que una pluralidad de técnicas y prácticas en muchos casos espontáneas irán flexibilizando el sistema y lo dotarán de la necesaria eficacia. Se apunta así un tema de gran interés en el que deberá insistirse a medida que los problemas que suscita el título VIII de la Constitución vayan evolucionando desde la garantía de los respectivos ámbitos competenciales hacia la mejor gestión de unas competencias ya consolidadas. El Tribunal Constitucional ha apuntado en varias sentencias esta dirección al sugerir que se hace deseable la cooperación y colaboración entre todas las autoridades interesadas, indicación que se formula precisamente al filo de conflictos competenciales.

V. Los tres trabajos que acabo de mencionar se sintetizan y sistematizan con ocasión de una nueva edición del tomo primero del *Curso de Derecho Administrativo*, escrito en colaboración con el profesor TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (nuevas ediciones que reflejan el constante esfuerzo intelectual de sus autores, más allá de simples puestas al día o reimpressiones cuasi-fraudulentas para los alumnos). Aparece así el trabajo «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», que figura como ca-

pítulo VI del *Curso* ya citado (los números 2 y 3 del epígrafe VII, «Los instrumentos: la técnica de las directrices» y «Los instrumentos: los planes como técnica de coordinación», no se incluyen en el libro que comentamos al haber sido redactados por el profesor T. R. FERNÁNDEZ). Trabajo en el que la capacidad de síntesis, el valor de crear un sistema institucional a partir de la complejidad e insuficiencias del título VIII alcanza su verdadera importancia. El lector puede encontrar en estas páginas una recomposición de aquel mundo estable y claro que ofrecía la pirámide kelseniana, rota por el juego de nuevos ordenamientos que se relacionan con el estatal por el principio de competencia. Ciertamente, la pluralidad de ordenamientos confunde al operador jurídico, por lo que la articulación de un nuevo sistema de relaciones era una tarea primordial. Para llegar a esta nueva sistemática, GARCÍA DE ENTERRÍA insiste de nuevo en un aspecto al que ya había prestado atención: la primacía de la Constitución y el carácter subordinado de los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar hay otro tema básico: los ordenamientos estatal y autonómico están separados, provienen de fuentes diversas, pero existen entre ambos unas relaciones positivas que suponen una colaboración inexcusable. Relaciones positivas que derivan de la común vinculación a la Constitución y del carácter «coextenso» de los dos ordenamientos en relación a los sujetos y el territorio. A partir de estos datos se articula brillantemente el contenido de estas relaciones, clasificándolas como relaciones de cooperación (arts. 148.1 y 149.1), relaciones de interferencia (arts. 150 y 155) y relaciones de integración (art. 149.3). Dentro de las relaciones de cooperación se sitúan la concurrencia normativa y la ejecución autonómica de la legislación estatal. Pues bien, creo que puede afirmarse que aún hoy, uno de los aspectos más polémicos y necesitados de clarificación es el de la concurrencia normativa. En torno a esta concurrencia se define, de hecho, el alcance de la autonomía de las Comunidades Autónomas y, por tanto, el debate se hace especialmente vivo. Y esta concurrencia se articula en el juego bases-desarrollo.

GARCÍA DE ENTERRÍA, tras exponer el estado de la doctrina y la ya numerosa jurisprudencia al respecto, trata de precisar la estructura de la normativa básica y la relación bases-desarrollo, ofreciendo un criterio interpretativo que permita salir de la confusión aún hoy reinante. El esfuerzo y sus logros son dignos del mayor de los aplausos, pues aún hoy, como acabo de decir, es necesario perfilar con nitidez lo que se entiende por este juego bases-desarrollo. Asistimos actualmente a una polémica continua, que se traduce normalmente en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad o un

conflicto de competencias, ya sea en los casos en que se ejercita por el Estado la competencia básica dictando una ley o un reglamento o cuando la Comunidad Autónoma hace uso de su competencia de desarrollo. Mientras tanto, los textos normativos, inseguros de sí mismos, vuelven a recurrir a las cláusulas «sin perjuicio», para dejar a salvo la competencia del otro poder y no incurrir en vicio de inconstitucionalidad. En otras ocasiones se afirma que los preceptos serán básicos «según su naturaleza», sin definir con precisión cuáles tienen tal carácter. En todo caso, las competencias se definen de hecho en las leyes o normas estatales y los Estatutos de Autonomía pasan a un segundo plano, como mera expresión de voluntad de una Comunidad Autónoma para «intervenir» en una materia. El acuerdo que en su día supusieron los Estatutos de Autonomía parece que debe rehacerse al discutir el alcance del juego bases-desarrollo.

Por estas razones, repito, las páginas de GARCÍA DE ENTERRÍA en las que se analiza detalladamente la estructura de la normación básica y las relaciones bases-desarrollo son de extraordinario interés.

Por lo que respecta a la estructura, GARCÍA DE ENTERRÍA recurre al establecimiento de tres elementos que se corresponderían al juego de tres círculos concéntricos: el círculo interior (núcleo del interés general), el círculo de encuadramiento (para articular con el anterior la competencia propia de las Comunidades Autónomas) y el círculo de suplencia (de carácter más técnico, debe ofrecer la posibilidad de salvar los defectos de la regulación autonómica).

La relación bases-desarrollo se articula brillantemente por el juego de los conceptos de preclusión, desplazamiento y condición de integración, lo que evita acudir al criterio de jerarquía, sin olvidar la existencia de un tipo particular de relación entre la norma básica estatal y la norma autonómica.

A mi juicio, el esquema así trazado, perfecto en su construcción en la medida en que explica y encaja todas las piezas, presenta el flanco más discutible en la definición de un círculo de encuadramiento que vincula a la norma autonómica a una función de desarrollo para integrar la norma estatal, creando así regulaciones globales unitarias. No cabe duda que desde otras ópticas, y no se hace juicio de valor alguno sobre cuál pueda ser en abstracto más acertada, la normativa básica se concibió como la regulación necesaria para garantizar la unidad y definición del interés general, actuando como límite externo. Respetando lo básico se articularían políticas diversas, pero no se desarrollarían políticas unitarias. En este punto, pues, creo que seguirá el debate, aunque debe reconocerse que el Tribunal Constitucional se ha

mostrado mucho más sensible hasta el momento a las tesis que expone el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. La brillantez de sus construcciones y argumentaciones habrá hecho mella en los miembros del citado Tribunal.

VI. El libro termina con un trabajo en el que tras hacer un repaso del estado de la cuestión se avanza un juicio sobre el futuro de las Autonomías territoriales. El sentimiento personal y la fe que en el futuro tiene GARCÍA DE ENTERRÍA aparecen claramente en estas páginas finales. El citado profesor ha creído en la reforma del Estado y ha colaborado directamente en su ejecución. Llegado el momento de un primer balance puede constatar que se van encajando las piezas. «Nuestro país —dice— ha demostrado poder superar el formidable reto de la organización de un sistema autonómico generalizado, y esto cuenta como uno de los más importantes logros de nuestra sorprendente etapa histórica de la transición política.» Pero no hay que pararse aquí. No basta con encajar las piezas del nuevo sistema jurídico, sino aprovechar la reforma para renovar el Estado en sus raíces más profundas. El compromiso a participar en las tareas públicas de las fuerzas políticas y sociales, ahogadas por el centralismo, dará sabia nueva a todas las estructuras de poder. En esta línea, la legitimación que el nuevo sistema vaya ganando por la mayor eficacia en la gestión de los intereses generales permitirá, concluye GARCÍA DE ENTERRÍA, llegar a una federalización formal del sistema, aun a costa de reformar el propio título VIII de la Constitución.

VII. Hasta aquí el contenido del libro que comentamos. La relectura pausada de sus diversos capítulos no sólo confirma la altura y solidez de cada uno de ellos, sino la importancia que han tenido en nuestra historia más reciente. La esperanza científica a que alude el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo de su obra, es decir, la esperanza de que el análisis jurídico puede ser un instrumento de integración social y política, debe entenderse claramente satisfecha. Frente a estudios parciales se nos ofrece una reflexión de conjunto, una visión sistemática estructural en la que dentro del respeto a la Constitución como norma suprema las diversas piezas tienen su acomodo. La construcción jurídica se ha llevado a cabo, y el sistema, bien es cierto que no todo está resuelto, se ha consolidado. No cabe, pues, sino reconocer los méritos de quién ha puesto su esfuerzo en alcanzar estos objetivos. Y esta gratitud se prolonga ya hacia el futuro. La tarea del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA se ha mantenido. Si afirmaba, en la obra comentada, que el Tribunal Constitucional ha pasado a ser el responsable último de la defini-

ción y mantenimiento de la estructura global del sistema, su esfuerzo se ha dirigido a coordinar unos «Comentarios sobre los cinco primeros años de trabajo del Tribunal Constitucional». Si a esta estructura se ha venido a sobreponer el ordenamiento comunitario, atento también a esta realidad, impulsa un estudio sistemático de este ordenamiento jurídico que se nos impone.

Estamos, pues, ante una obra cuyo enjuiciamiento extraordinariamente positivo desborda el valor de sus distintas páginas para alcanzar a la persona de su autor, como figura dominante en la construcción del Derecho público español y en la consolidación de la nueva estructura del Estado. Todos, por tanto, le somos deudores.