

¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?

Javier García Roca
Catedrático de Derecho Constitucional, UVA
Letrado del Tribunal Constitucional en excedencia

«Basarrik berriz erderaz daki
ederki,
nik beste;
Baina hala ere eztu
Erderikaran batere
ikasi.
Orain ikasi
behar dut
erdera.
Baina holako gauza gaiitzik ikasitzeko
eztu oraindik inork libururik
eskribitu
eta honela
nire aprendiz-aroak
luzaro
iraunen du».

(Gabriel ARESTI, *Harri eta Herri*)

«Basarri en cambio sabe hablar en castellano
perfectamente,
tan bien como yo;
pero sin embargo no ha aprendido
nada
de castellano.
Tengo ahora
que empezar a aprender castellano.
Pero para aprender cosa tan difícil
nadie
ha escrito todavía libro alguno
y así
mi aprendizaje
durará
largamente».

(Gabriel ARESTI, *Piedra y Pueblo*,
Cátedra, Madrid, 1979, p. 321, edición bilingüe,
original en euskera de 1964).

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ¿UN SISTEMA FEDERAL CON HECHOS DIFERENCIALES?—3. ¿SON LOS HECHOS DIFERENCIALES UNA VERDADERA CATEGORÍA JURÍDICA? LA GEOMETRÍA VARIABLE DE LOS HECHOS DIFERENCIALES.—4. SU GÉNESIS EN EL CATALANISMO DE LA RESTAURACIÓN Y SU RECUPERACIÓN A MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA: ¿SON IGUALES LOS CONTEXTOS HISTÓRICOS?—5. LOS PROBLEMAS DE ESA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA: LA DISCUTIBLE SINGULARIZACIÓN DE LOS INGREDIENTES Y EL RIESGO DE LA *COMMIXTIO*.—6. LAS PELIGROSAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA TESIS: ¿UNA POSICIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA Y PRIVILEGIADA PARA ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?—7. EL RELATIVO ÉXITO DEL TÉRMINO EN EL DEBATE POLÍTICO: LOS DIFERENTES LENGUAJES DEL NACIONALISMO Y DE LA INTEGRACIÓN.—8. LOS HECHOS DIFERENCIALES «CONSTITUCIONALIZADOS», «INSTITUCIONALIZADOS» Y EN «SÍ MISMOS».—9. HECHOS DIFERENCIALES Y BILATERALIDAD.—10. IGUALDAD ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SOLIDARIDAD. UN MODELO ASIMÉTRICO DE FEDERALISMO.—11. ¿UN SENADO DE LOS HECHOS DIFERENCIALES ES UN BUEN FUNDAMENTO PARA LA COOPERACIÓN?—12. CONSIDERACIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

Mi colega Enoch ALBERTÍ, coordinador del seminario sobre «los hechos diferenciales» en el Congreso anual (1999) de la Asociación Española de Derecho Constitucional, tras sintetizar yo como relator las diversas comunicaciones presentadas al mismo —esa fue toda mi culpa—, me pidió que, partiendo de esos textos, afrontase una reflexión personal acerca de este inextricable objeto. Como universitario estoy habituado a hablar —por merced u oficio— de casi todo, y, en consecuencia, acepté el reto, pero quisiera admitir que pocas veces me he visto en tal aprieto. Ésta es una de esas movedizas arenas donde no es sencillo granjear consensos ni construir conceptos y, por el contrario, uno corre el riesgo de ser malinterpretado, de molestar a alguien, o, sencillamente, de equivocarse. Dudo, pues, de mi capacidad de matiz, apaciguamiento y distanciamiento, y sobre todo de acierto, que, entre tanto claroscuro, logre. Pero ya adelanto que, en provecho del interés común y por honestidad intelectual, no eludiré los verdaderos problemas. Me conformo con que aporte algo de luz, aunque no sea la iluminación adecuada para tan complejo escenario.

Los versos que he elegido de Gabriel ARESTI muestran con laconismo algo muy sabio: lenguas distintas son expresión y vehículo de culturas y mentalidades diversas de diferentes comunidades políticas. Más distintas aquéllas cuanto menos tengan en común éstas. La romanización, por ejemplo, es más que un conjunto de idiomas europeos semejantes, entraña una forma común a muy variados pueblos de acercarse a las cosas. La pluralidad de lenguas, de nacionalidades culturales e identidades regionales que conviven en lo que durante siglos fueron «las Españas» es una de nuestras mayores riquezas históricas, fruto de nuestra vieja configuración estatal en torno a comunidades políticas múltiples: los antiguos reinos. Sin embargo, desde principios del siglo XVIII, hemos tenido casi tres siglos de absurdo uniformismo, por más que ciertos cambios impuestos por imperativos de racionalización y modernidad de nuestra ineficaz organización común se hicieran indispensables. Primero, durante el absolutismo del Antiguo Régimen, tras el advenimiento de la Monarquía borbónica de corte centralizador y francés. Y luego a lo largo de nuestro constitucionalismo —y del paréntesis de las dos dictaduras— si dejamos a un lado las breves experiencias de ambas Repúblicas. La Constitución de 1978 vino ilusionadamente a proponernos un proyecto común de Nación y Estado y a poner fin a ese desacertado estado de cosas, reconociendo el pluralismo cultural de base territorial como un valor que manda promover a los poderes públicos. Un cambio de actitud revolucionario del poder constituyente que sintetiza bien el artículo 2 CE, tan largamente debatido en la Asamblea constituyente. Pero que no sé si habrá llegado algo tarde cuando quizá el llamado —e inexistente— «problema» catalán y más probablemente la pretensión de algu-

nas fuerzas políticas vascas de soberanía se habían ya enconado en demasía desde finales del siglo XIX sin afrontarse su solución en tiempo y maneras.

Mas ese pluralismo territorial es también un hecho que complica bastante afrontar soluciones justas y prudentes en Derecho, si las cosas no se divisan desde el exclusivo observatorio que supone cada Comunidad Autónoma, sino desde el conjunto de un ordenamiento descentralizado y se pretende no dañar el delicado —y a veces inestable— equilibrio que cualquier Estado compuesto supone.

Precisamente por ese pluralismo, y a diferencia de los Estados federales clásicos, hoy culturalmente homogéneos, el «Estado compuesto» o el «sistema federal unitario» o el federalismo «atenuado» o «debilitado» español —no nos perdamos en las palabras, siempre usadas convencionalmente— no podrá ser simétrico como el estadounidense o el alemán sino asimétrico y heterogéneo. Creo que nuestro modelo es y será estructuralmente asimétrico por muy variadas razones y así lo he argumentado ya (GARCÍA ROCA, 1997), junto a otros muchos (TRUJILLO, 1992; LÓPEZ GUERRA; LÓPEZ AGUILAR; 1997, etc.). Pues la realidad sobre la que hemos constituido diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas mediante un proceso de descentralización, asombrosamente rápido para lo que hubiéramos sido capaces de imaginar durante la dictadura —y engastadas con bastante solidez en un Estado razonablemente moderno— dista de ser uniforme.

2. ¿UN SISTEMA FEDERAL CON HECHOS DIFERENCIALES?

Por partir de algún puerto, lo haré de la polémica y sugerente tesis formulada recientemente por Eliseo AJA (1999) en un espléndido libro que ya he recensionado. Sostiene que el Estado autonómico es un sistema federal con «hechos diferenciales». 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 —afirma AJA— 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» (p. 161). Esa personalidad diferenciada engloba los elementos más específicos de una Comunidad Autónoma que han sido históricamente consagrados, ciertas tradiciones, y que han recibido finalmente un expreso reconocimiento constitucional y estatutario. No deben confundirse —asevera— con simples diferencias económicas, sociales o demográficas que son únicamente un dato sociológico.

Mis dudas acerca de esta interesante propuesta no surgen sobre la calificación del ambiguo y abierto Estado autonómico como un tipo más de la amplia familia de Estados federales. Juicio técnico que comparto plenamente, por más que la clase política y la opinión pública no acaben de convencerse. Es una designación que me parece inevitable en buena doctrina científica por varias razones. Ha fenecido el Estado regional en Bélgica. Y está extinta la convicción en Italia de que el Estado regional haya llegado a configurarse como un tipo de Estado intermedio entre el Unitario y el Federal; una tesis que, sin detalles jurídicos ni solidez teórica, esbozó en la constituyente AMBROSINI. En la línea federal avanzan hoy muchas de las propuestas constitucionales de reforma regional en la propia Italia. Desde el otro polo de la comparación, en los Estados Unidos y en Alemania, resulta bien conocida la evolución desde los años sesenta hacia el Estado federal unitario o cooperativo. Un nuevo federalismo unitario, más centrípeto e integrador, y en el que se ha prácticamente abandonado el viejo debate sobre la soberanía propio del siglo XIX. No tenemos, por tanto, actualmente más modelos en Derecho comparado que el Estado Unitario y un Estado Federal cada vez más unitario. Entendiendo la definición federal como un género flexible con muy variadas especies. Muchas de ellas distintas del Estado federal clásico, heredero de la Confederación de Estados y fundado en la estatalidad y la soberanía de los Estado miembros. Un tipo ideal apenas existente en la realidad, pero que la clase política y la opinión pública —me temo— continúan identificando como paradigma de forma errónea. Es menester que actualicen sus códigos.

Y no creo que los españoles debemos inventar el Mediterráneo para solucionar nuestros problemas. Es mejor aprovechar la experiencia comparada y utilizar instituciones jurídicas ya ensayadas en países dotados de gobernabilidad. En Derecho constitucional es siempre prudente pensar, dados los delicados intereses generales en juego y la subsiguiente imposibilidad de equivocarse, que los experimentos arriesgados es mejor hacerlos cada uno en su casa y con gaseosa... Todo esto está de sobra estudiado desde hace más de tres lustros por la doctrina científica, pero —insistiré— no acaba de ser compartido por la clase política ni por la opinión pública. Ignoro las verdaderas razones por las que persisten los prejuicios o los temores al «federalismo», una especie de bestia negra como fue en la I y la II República, todavía concebido como una ideología ligada al patrimonio intelectual del radicalismo de izquierdas o al secesionismo. Es ese un mito desprovisto de fundamento racional alguno, y que haría sonrojar a cualquier espectador neutral en los países de nuestro entorno cultural, donde es desde hace mucho evidente que el federalismo, como técnica jurídica e ideología nacional, no es ni de derechas ni de izquierdas y sí una adecuada y ampliamente compartida dirección política de Estado, independientemente de las alternativas acciones de gobierno.

3. ¿SON LOS HECHOS DIFERENCIALES UNA VERDADERA CATEGORÍA JURÍDICA? LA GEOMETRÍA VARIABLE DE LOS HECHOS DIFERENCIALES

Mis perplejidades se centran en la bondad de la introducción de este supuesto concepto «hechos diferenciales» en la teoría jurídica de la descentralización o del federalismo unitario y asimétrico español. No creo sea necesario, ni siquiera posible, construir una categoría jurídica, partiendo de tan imprecisa noción. Estamos ante una terminología de génesis extrajurídica y matriz muy política, que apareció durante la Restauración como un arma defensiva del nacionalismo periférico frente a un Estado unitario y muy centralizado que no reconocía autogobierno alguno —salvo ciertas modestas instituciones locales— a nacionalidades históricas como Cataluña. La construcción arranca, pues, de un basamento de naturaleza historicista (y sabemos que las relaciones entre Derecho público e historicismo no son nunca metodológicamente sencillas), y está basada en percepciones y sensibilidades tan subjetivas y de difícil concreción para el Derecho como es la personalidad diferenciada de una nacionalidad.

¿El éxito, todavía no sabemos si relativo o epocal, de la expresión en el debate político debe llevar a que continuemos intentando su juridificación como categoría? ¿Es esta justificación bastante o la ciencia jurídica debe discurrir por sí misma de forma sólida y estable, atendiendo a la realidad, pero sin seguidismos respecto de los coyunturales *slogans* políticos y acuerdos de legislatura? ¿Estamos ante una aproximación metodológica correcta, una herramienta útil en términos de Derecho constitucional? O, por el contrario, podríamos los juristas alcanzar fines normativos diferenciadores de realidades diversas a través de otras técnicas menos disfuncionales y desechar este instrumento.

Tras pasar revista a los distintos usos de la expresión «hechos diferenciales» que conozco, efectuados por variados —y excelentes— colegas debo reconocer que no encuentro en ellos elementos suficientes, ni menos aún compartidos, que permitan entender definitivamente elaborada una categoría o, al menos, una convención. Concluyo, en consecuencia, que no es sino una cláusula de estilo que se utiliza para ocuparse de muy variados problemas: el modelo de Estado, la composición del Senado, la bilateralidad, la especificidad del vínculo político de una Comunidad con el Estado, la singularidad vasca o catalana, los derechos históricos, etc. Y se da por supuesto su significado y contenido. Un ambiguo enunciado político, dotado de una geometría variable según las circunstancias y desprovisto de las deseables dosis de concreción jurídica.

En efecto, mucho me temo que no existe una teorización suficiente y la expresión sigue siendo usada con bastante vaguedad. Eliseo AJA (1996, 1997, 1999) es uno de los que más se ha esforzado en delimitar la noción. Pero, aunque, sin duda, avanza notablemente, no acaba de cerrar el concep-

to sin algunas contradicciones o imprecisiones. Asegura (1999, pp. 155 y ss.) que son reflejo de la personalidad de un pueblo, una tradición mantenida a lo largo de la historia hasta el reconocimiento constitucional y/o estatutario. Siguiendo a TOMÁS Y VALIENTE, recuerda que, con los hechos diferenciales, la Historia llega hasta la Constitución, pues reconoce unos productos de nuestra Historia del Derecho. Configuración histórica y recepción constitucional serían los dos elementos constitutivos del pretendido concepto.

Entre los ingredientes de esos hechos diferenciales recogidos en preceptos constitucionales, AJA subraya los siguientes:

- la referencia a los «pueblos de España... sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones» en el preámbulo;
- la distinción en el artículo 2 CE entre «nacionalidades y regiones»;
- la previsión en el artículo 141, apartado 3º, de agrupaciones de Municipios diferentes a la Provincia, lo que permite un pluralismo territorial en cada Comunidad, y, en el 4º, de Cabildos o Consejos como forma de administración de las Islas;
- la competencia autonómica *ex* artículo 149.1.8 sobre Derecho civil, foral o especial;
- la posibilidad de la creación *ex* artículo 149.1.29 de policías autonómicas;
- el importante reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios Forales en la DA 1ª;
- la salvaguardia del específico régimen fiscal de Canarias (DA 3ª).

Sobre esas disposiciones normativas, singulariza cinco «hechos diferenciales», pese a que reconoce que la lista puede no ser exhaustiva:

- 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, o Comarcas.

Pero AJA, en realidad, formula los hechos diferenciales en singular: parece haber sólo uno, aunque se descomponga en varios ingredientes. ¿Es esto una contradicción? No creo, más sí una evidencia de las dificultades de singularización de los componentes que, sin duda, debilita el supuesto concepto.

Y encuentra ocho Comunidades Autónomas dotadas de hechos diferenciales en sus diversos Estatutos de Autonomía: País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Canarias, Baleares, Comunidad Valenciana y Aragón;

opuestas a nueve Comunidades Autónomas de régimen común o indiferenciadas. Cabe, empero, interrogarse: ¿diferencial respecto de quién?, y, seguidamente, ¿qué hay de diferencial si ocho Comunidades Autónomas, casi la mitad de diecisiete, albergan hechos diferenciales?

Invoca AJA la cobertura supuestamente esclarecedora de la jurisprudencia constitucional. No obstante, la remisión a la doctrina del Tribunal Constitucional para identificar esos ingredientes estimo que en poco ayuda, porque, aunque es cierto que se ha ocupado de todos ellos, no lo ha hecho jamás de una manera global o en su conjunto, es decir, agrupados como un único hecho diferencial de una Comunidad. La expresión de este concepto, claro está, tampoco se encuentra en la jurisprudencia constitucional.

El sólido enfoque competencial de las entidades territoriales menos aún nos aporta luz. Pues no identifica AJA hechos diferenciales con «competencias». Los hechos diferenciales —afirma— son mucho más que las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía, pero pueden serlo también. No se traducen necesariamente en competencias, aunque en algunos casos se confundan, que es un terreno y un lenguaje confortable para el jurista.

Otras veces se usa la controvertida expresión como «excepción» o «régimen singular» respecto de la regla general. Pero entonces poco añade esta invención.

Por último, AJA advierte que los hechos diferenciales son «diferencias estructurales» y no meras «diferencias coyunturales» como acontece con los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía. Hasta aquí esta tesis y mis interrogantes. Con anterioridad se habían ocupado también de los hechos diferenciales, entre otros, Jesús LEGUINA, José Manuel CASTELLS, Luis LÓPEZ GUERRA, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR. Y, con una aproximación metodológica singular y sustancialmente diversa, Miguel HERRERO DE MIÑÓN. Repasemos sucintamente sus tesis¹.

a) En esta ocasión, el habitual magisterio de Jesús LEGUINA (1997) tampoco me permite salir del atolladero. De forma más cauta, LEGUINA sólo singulariza dos hechos diferenciales: las nacionalidades y los derechos históricos de los territorios forales. Una tesis de mínimos, pero más fácilmente compartible que la de AJA por la acusada e indiscutible singularidad de ambas cosas. Y apunta los diferentes grados de extensión y valor del hecho diferencial reconocido en los Estatutos de Autonomía, *v.gr.*, la oficialidad de las lenguas propias. Así como, señala que la distinción entre nacionalidades y regiones *ex* artículo 2 no es dicotómica sino gradual, un

¹ Mucho tiempo después de redactarse estas páginas se ha editado VVAA: *Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado; Madrid 2000. Deben verse allí los agudos trabajos de A. PÉREZ CALVO, F. BALAGUER, J. CORCUERA, M. CONTRERAS y J. TAJADURA, que he leído con gusto y recojo en la bibliografía final, aunque la reseña de sus tesis no se ha podido ya incorporar al texto de mi estudio. Dadas las esenciales coincidencias, no me han llevado a modificar las conclusiones principales de mi reflexión.

continuum que alcanza concreción a través de los Estatutos. Pero tampoco este autor aporta una delimitación precisa del concepto que nos ocupa, preocupado sobre todo por esbozar, en su composición y funciones, un llamado —y arriesgado— Senado de los hechos diferenciales.

b) José Manuel CASTELLS (1996 y 1997) ha tratado en términos jurídicos y de forma muy esclarecedora el «hecho diferencial vasco». Mas tampoco intenta una categoría más general. Reconoce que no es sencillo el basamento jurídico del hecho diferencial. Y, al tiempo, denuncia que muchos se limitan a admitir el pluralismo territorial sin extraer consecuencias, siendo siempre de distinta entidad un mero reconocimiento declarativo que un verdadero tratamiento diferenciador. Insiste, por tanto, en la necesidad del reconocimiento jurídico de la diferenciación del País Vasco. La primera expresión diferencial —dice— es «sociocultural», un presupuesto historicista, una lengua propia y una expresión cultural igualmente peculiar, así como un subsistema de partidos y sindicatos; y todo ello se refleja y expresa en una voluntad política de autodistinción, que lleva a entender los Estatutos de Autonomía como «cláusulas de comodidad». Una fuente del Derecho atípica y desconocida, ya que no la desarrolla. La segunda, y más importante expresión, —dice— es el apoyo en el texto constitucional: artículo 2, artículo 151, DA 1^a, DA 3^a, Derecho civil foral, sistema pactado de conciertos, etc.

En síntesis, para CASTELLS la Constitución y el Estatuto de Autonomía configuran la parte sustancial de un reconocimiento de la diferencialidad que tiene claras raíces culturales. No estamos tan lejos del diseño de AJA.

c) El antiguo Vicepresidente del Tribunal Constitucional, Luis LÓPEZ GUERRA (1997) parece ocuparse del hecho diferencial al razonar sobre el modelo abierto de Estado y también de forma colateral. Pero el verdadero objeto de su interés es mostrar el carácter abierto del modelo constitucional y profundizar en su reiterada defensa del federalismo asimétrico. Cuestiones ambas en las que acierta. Pero no intenta perfilar la categoría siquiera como término. Y, de hecho, parece utilizar después como herramienta la distinción entre «simetría» y «asimetría». Una dicotomía que también yo creo más sencilla y operativa. De nuevo, estimo que estamos ante un mero uso léxico de la expresión «hecho diferencial», muy respetable, pero que no nos resuelve el problema.

d) Ha prestado atención al asunto mi buen colega Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR (1998 y antes en 1997) en el extenso, interesante y documentado libro *Estado autonómico y hechos diferenciales*, precisamente, subtulado «Una aproximación al hecho diferencial en el Estado compuesto de la CE 1978: el caso de la autonomía canaria». En la parte primera sí se halla un intento de sistematización teórica en torno a esta noción. Pero tampoco —si he de ser sincero— aleja suficientemente mis dudas.

Entre las conclusiones del estudio que pueden elegirse se encuentran las que a continuación resumo de la forma más fiel posible. Se engloba el tratamiento de los hechos diferenciales con el federalismo asimétrico como

un factor de «deshomogeneidad». Y se estima que tales hechos son susceptibles de un análisis jurídico y no únicamente político. En una primera delimitación negativa, se desecha identificar tales hechos con la mera voluntad política de diferenciación —sociológicamente contrastada— que no se apoya en datos y apuestas constitucionales; o con las omisiones y coyunturales dilaciones en los trasposos de competencias. Insistiéndose en una delimitación constitucional de los hechos diferenciales como una «cosa» —en el sentido que lo usaba ORTEGA y después HERRERO DE MIÑÓN— jurídica que está en la Constitución y no fuera. Los hechos constitucionalmente relevantes son aquellos en los que cabe colegir directa o indirectamente de la Constitución un mandato de tutela. Restan fuera las múltiples diferencias cristalizadas en los Estatutos, o en las dinámicas políticas —los partidos nacionalistas—, o en el modo de ejercicio de las competencias. Efectúa tres especificaciones —«diferencialidades estrictamente jurídicas»— de su tesis: el referéndum ante el cuerpo electoral de aprobación y ratificación de ciertos Estatutos, el carácter paccionado del Régimen Foral de Navarra, y el procedimiento de reforma del Estatuto de Canarias en materia económica y fiscal. Son, por el contrario, falsas las vías —considera— que tratan de identificar los hechos diferenciales en la distinción entre nacionalidades históricas y regiones, o en los diversos techos competenciales, fruto de una «deformante lectura historicista» de la Constitución.

Respecto del Estado autonómico como estructura territorial del poder, LÓPEZ AGUILAR subraya la relevancia del principio dispositivo o de voluntariedad, y la dimensión del Estado autonómico como proceso y, en consecuencia, su relativa apertura. Analiza las fases transitorias de diferenciación entre Comunidades Autónomas durante el desarrollo del mismo, hasta alcanzarse una «sustantiva» equiparación competencial entre Comunidades Autónomas y superarse la fase de «ansiedad» competencial. No existe una «estabulación» en grupos de Comunidades Autónomas como contenido del hecho diferencial. Y admite igualmente el patrón federal como un referente, si alcanza a ser altamente tolerante con la «deshomogeneidad» y se erige en una verdadera línea de fractura con las tesis «diferencialistas». Matices adecuados a la Constitución y a la realidad que no pueden sino compartirse.

Asegura que los hechos diferenciales son una elaboración doctrinal, a partir de premisas constitucionales, que deben integrar variables constitucionales como son:

- las lenguas propias y oficiales que expresan una cultura diferencial;
- el Derecho Civil, foral o especial;
- el ámbito competencial «diferencial», por el cual alude a situaciones objetivas y opciones estatutarias como son las aguas en Canarias, la policía autonómica en el País Vasco o Cataluña, los canales autonómicos de televisión, etc.
- el régimen financiero o las especialidades económico fiscales;

- un substrato geopolítico, proyección de la geografía en la política, en el que pueden incluirse instituciones como Cabildos, Consejos, Territorios Históricos, la Foralidad Navarra, Concejos abiertos, las comarcas catalanas, etc.
- el carácter ultraperiférico de Canarias.

Reconoce la importancia de la denominación «nacionalidad» como factor de diferenciación, y recapitula afirmando: que lo diferencial no puede ser episódico o consumible sino estructural, que no son meras diferencias entre Comunidades Autónomas de cualquier tipo, y que debe gozar de asiento y protección constitucional. Aconseja, finalmente, conjugar asimetría e integración para salvaguardar la unidad constitucional del Estado

Centrándonos en el único extremo que ahora nos ocupa. Es la de LÓPEZ AGUILAR una singularización de componentes todavía más extensa que la de AJA y —estimo— fundada en cosas aún más dispares. Según se advierte bien al analizar ese ingrediente geopolítico o ese ámbito de competencias «diferencial» y tan abierto o elástico. La sensación de *commixtio* que albergo al reseñar las distintas tesis sobre los hechos diferenciales se acentúa notablemente.

e) Preocupante para la *iuris prudentia*, por sus imprevisibles consecuencias en el ámbito de la certeza normativa o de la seguridad jurídica y en la solución de concretos conflictos de intereses, me parece, en cambio, la larga y abstracta línea de razonamiento sobre los derechos históricos mantenida por Miguel HERRERO DE MIÑÓN (1998, en parte, recopilación de trabajos anteriores). Pese a que debe reconocerse lo original de sus planteamientos y aportaciones y el noble esfuerzo por comprender lo extraño y explicarlo a otros.

Una cuestión metodológica me gustaría decantar previamente para poder construir mi conclusión posterior con algún rigor científico. HERRERO parte de una idea de Constitución histórica (es patente en distintos de sus escritos la influencia del historicismo de MEINECKE) que es difícilmente compatible con la idea de Constitución normativa de la que actualmente arranca la dogmática del Derecho constitucional moderno no sólo en España sino en toda Europa. En este sentido, sus elaboraciones se alejan deliberadamente del resto de las confecciones de los autores que en este epígrafe agrupo y de la práctica unanimidad de la dogmática constitucional moderna. La suya es una idea de Constitución que —me temo— no vale para hacer hoy Derecho constitucional. Si bien puede ser de utilidad para un Derecho político histórico (el *Historische Staatsrecht* del que el autor habla) de los viejos Reinos, en la línea del desvaído Derecho político español del siglo XIX. No creo sea una teoría constitucional adecuada a la Constitución de 1978, inducida o deducida de la Constitución como sistema de normas, y operativa en el banco de pruebas que es el control normativo. Aunque, sin duda, sea una reflexión cultural legítima y un punto de referencia respetable que, muy probablemente, tenga importantes valedores en algunos partidos políticos.

Su línea de pensamiento es de sobras conocida, ya que ha sido repetida en varios trabajos, pero sintetizaré algunas de sus ideas centrales. España posee una plurinacionalidad asimétrica, que no constituye una amenaza para su integridad, y que debe analizarse desde el carácter diferencial y no federal de su estructura. Para ello debe servir la DA 1ª de la Constitución sobre los derechos históricos que atiende al reconocimiento de algunos de los hechos diferenciales que se han mostrado irreductibles al Estado constitucional. Es menester extraer consecuencias de esta positivación: abrir la norma constitucional a la historicidad. Por eso, los regímenes autonómicos no deben ser uniformes. La uniformidad es una idea que no estaba en la Constitución sino que arranca de los Acuerdos Autonómicos de 1981. La gestación del Estado autonómico se fundó en un pacto tácito de no generalizar los hechos diferenciales a toda España por no ser equiparables.

El valor como categoría de la propia noción de derechos históricos —afirma— es más existencial que competencial. Una circunstancia que le permite no abordar qué competencias deben tener los titulares de esos derechos sino «cuestiones más básicas» (p. 23): lo demás «que es propio de la intendencia» (*ibidem*) vendrá detrás. Los titulares de esos derechos, por cierto, son no sólo el viejo reino de Navarra y los Territorios Históricos de Euzkadi o la propia Comunidad vasca, sino también Galicia y Cataluña, pese a que reconoce que nunca han llevado por esa vía su diferencialidad, pues los derechos históricos sirven precisamente para reconocer la realidad nacional de dichas Comunidades. Las magnitudes intensivas que las nacionalidades históricas son pertenecen a un orden «al que en términos kantianos, cabría llamar de lo sublime, que no es matemático sino dinámico» (p. 71). Esto le permite hablar todavía de una España foral o pactista frente al decisionismo castellano.

«Lo diferencial» no es lo «federal»: la sociedad diferenciada permite cuerpos diferentes, yuxtapuestos a otros mayores; ejemplos son, «junto con España, el Austria cisleitana, la Corona de San Esteban hasta 1918 y hoy Gran Bretaña» (p. 51); en ellos la autonomía no es un privilegio odioso sino la espontánea expresión de un hecho distinto; hay una causa de la autonomía que es el hecho diferencial.

No me resisto a preguntar qué tienen que ver todos esos modelos entre sí y con la España de nuestros días. Pero reconozco que su comprensión del hecho diferencial como una reiterada voluntad histórica de la autonomía de ciertas nacionalidades es realista y tiene pleno sentido político. Lo que ocurre es que la Constitución de 1978, y con mayor rotundidad el bloque de la constitucionalidad integrado por la Norma Fundamental y los Estatutos, no conciben la autonomía exclusivamente en términos de excepción para algunos hechos diferenciales. La generalización autonómica es ya un camino, en la práctica, sin retorno posible tras la aprobación de diecisiete Estatutos.

Los derechos históricos, concretables en términos de fuero, —afirma HERRERO DE MIÑÓN— han servido para oponerse a la Constitución, como

principio de autoidentificación, un principio «confederativo», o para reclamar una legitimidad histórica, o se han configurado como salvedad frente al legislador; así, el reconocimiento de los derechos históricos sirve para justificar un tratamiento competencial diferenciado en la Ley de Bases de Régimen Local, o las transferencias competenciales a título singular en sanidad o carreteras. Pero su esencia está en su historicidad, en la fuerza normativa de los hechos, y no en un complejo competencial. Por su misma dimensión infungible, no son creación de la Constitución y resultan inmunes ante la revisión constitucional. Suponen una «reserva permanente de autogobierno» (p. 86), una «especie de fondo de poder originario» (p. 103). Éste sería el sentido de la DA del Estatuto Vasco que advierte de que la aceptación del régimen de autonomía no implica renuncia de los derechos históricos. Se vertebran con la idea de «pacto» que es clave en la tradición foral. Son un «derecho a ser que es expresión del despliegue histórico» con vocación de futuro (p. 92).

Pero HERRERO acaba por admitir que la eficacia de la DA 1ª CE depende de la exégesis que se haga de la cláusula «en el marco de la Constitución» si bien —a su juicio— no puede leerse literalmente, concibiendo la propia Constitución de 1978 como marco, sino como lo que llama una Constitución sustancial. De manera que aquí se corrobora el enunciado metodológico del que ha arrancado mi reseña y crítica metodológica: no maneja una idea de Constitución formal y normativa sino una bien diversa e imprecisa de Constitución cultural, material e histórica. Desde luego, difícilmente esgrimible ante un Tribunal que no sea la Historia o el poder constituyente o los comilitantes en las creencias y percepciones propias. No vale para hacer un Derecho constitucional plenamente normalizado.

f) ¿Qué tienen en común todas estas teorías de los hechos diferenciales? ¿Cuál es su mínimo denominador común? Me parece que hasta altura de mi estudio debe estar ya suficientemente corroborada la ambigüedad y ambivalencia de la construcción tras estas síntesis. Es una aportación al léxico del coyuntural debate político. Así es por la variedad de usos y de entendimientos posibles, por la disparidad en su naturaleza como objetos jurídicos de los ingredientes que componen la fórmula y por su discutible singularización. Una geometría variable, una filosofía de lo sublime y no una adecuada comprensión de las normas.

Estamos ante una terminología que expresa una realidad cultural, histórica y política muy compleja, pero —estimo— que difícilmente aprehensible o abarcable por el Derecho desde una única categoría y de forma unitaria. Los juristas, gentes prudentes que desempeñan un oficio modesto y están habituadas a resolver con imparcialidad pequeños conflictos de intereses entre entidades territoriales (después de haberse adoptado las grandes decisiones políticas en las normas constitucionales e infraconstitucionales que integran el bloque de la constitucionalidad y erigen un parámetro decisivo), deberíamos —sugiero— decantar herramientas diferenciadas para

cada uno de estos problemas. En vez de continuar esforzándonos en desenmarañar —labor imposible— un *totum revolutum*.

Son, en suma, demasiadas cuestiones y demasiado diversas en su naturaleza y entidad las que se engloban y pretenden tratarse en común: competencias variables y heterogéneas; sistemas financieros diversos al común; lenguas; policías autonómicas; insularidades; Derechos Civiles especiales; Territorios Forales y organización confederal de una Comunidad; Cabildos; Consejos insulares; Comarcas; Concejos abiertos; y, en especial, el ambiguo y complejo reconocimiento constitucional de unos derechos históricos en el marco de la Constitución.

Si, al hablar de «hechos diferenciales», quiere rechazarse la uniformidad de las Comunidades Autónomas en sus regímenes jurídicos, sentar ciertas excepciones o asimetrías normativas frente a las reglas generales, respetar el pluralismo territorial con basamento cultural e histórico, admitir la realidad plurinacional de la Nación y del Estado, no vaciar de contenido las singularidades políticas de las nacionalidades frente a las regiones, todo eso está en la Constitución y puede ser aceptado. Pero no es fácil convertir tantas cosas en una categoría jurídica unitaria. De hecho, no creo que lo sea hoy todavía. Antes bien, estamos acaso ante una sensibilidad que cabe reclamar del poder constituyente y de reforma, del poder estatutario y del legislador ordinario, o simplemente del intérprete.

g) De forma complementaria, cierto rigor científico aconseja revisar a qué llamamos «hechos» en Derecho. No por un prurito de pureza metódica, sino para asegurarnos de que no se edifica en falso. Como no pretendo hacer un esbozo —siquiera parcial— de una Teoría General del Derecho, labor para la que no me siento capacitado —sólo puede ser el coronamiento final de un excelente investigador multidisciplinar—, me bastará con recordar las elaboraciones de un clásico en varias ramas del Derecho como es Hans NAWIASKY. Y lo elijo justamente porque su teoría tiene pretensiones omnicomprensivas.

NAWIASKY sostiene que las relaciones y las normas jurídicas se modifican bajo el influjo de hechos cambiantes. De suerte que cualquier ordenamiento jurídico necesita tener en cuenta las transformaciones de esos hechos para configurar el contenido de sus normas. Y, así lo hace, ligando ciertos efectos jurídicos a algunos hechos —no a todos— que actúan como presupuestos de las normas. Esos hechos se convierten en determinantes del nacimiento, el desarrollo o la modificación de las relaciones jurídicas. Ésta es la razón de que hablemos de «hechos jurídicos» o, con el mismo sentido, de «hechos jurídicamente relevantes». Pueden dividirse en «estados de hecho» (*Zustände*) y «acaecimientos o sucesos» (*Vorgänge*) según se trate de fenómenos estáticos o dinámicos. La posesión ininterrumpida con buena fe de un bien mueble —ejemplificaré— es un presupuesto de hecho de la usucapción, y la voluntad de residir en un espacio con ánimo de permanencia, del domicilio. Los acaecimientos o sucesos, en cambio, bien pueden tener

lugar independientemente de la voluntad humana, «eventos» y a veces «hechos fortuitos», o depender de ella y entonces los llamamos «actos». A su vez, los actos se dividen en «actos jurídicos» en sentido estricto y «negocios jurídicos». Los primeros originan efectos jurídicos sin que la voluntad del agente se dirija o sea esencial para ello, por ejemplo, el hallazgo de una cosa para una eventual adquisición de un derecho de propiedad, o la confesión en juicio como base probatoria de la condena. Un grupo especial de los actos jurídicos son los «actos ilícitos o delitos», tanto en grado de dolo como de culpa, y que se caracterizan por la antijuridicidad: la presencia de una conducta reprobada por el Derecho. Los «negocios jurídicos» por su parte son actos tendentes a la creación, extinción o modificación de derechos y deberes jurídicos, regidos por la voluntad de obtener un efecto jurídico, por ejemplo, los diversos contratos, las demandas judiciales, las instancias administrativas. Son susceptibles los negocios jurídicos de muy diversas clasificaciones: «públicos» o «privados»; «unilaterales» o «plurilaterales», los «contratos» entre ellos en cuanto acuerdos de voluntades, o los «convenios colectivos»; etc.

Advierte NAWIASKY que los hechos jurídicos afectan tanto a las relaciones entre particulares como a las relaciones de Derecho público entre órganos y entes estatales —que son las que ahora nos interesan— si bien poseen especificidades propias. Los actos jurídicos o negocios jurídicos «oficiales» pueden ser divididos en «actos jurisdiccionales» y «actos administrativos» y, posteriormente, en «resoluciones denegatorias» o «resoluciones positivas». Estas últimas pueden ser «declarativas de hechos» o de «relaciones jurídicas», y entre las resoluciones de creación jurídica, «es preciso ejecutivas o mandatos» (actos de policía, p. ej.) o «constitutivas de relaciones jurídicas» (v. gr., la concesión de ciudadanía) que son verdaderos actos creadores de poder que dan existencia a nuevas relaciones jurídicas.

A la luz de lo expuesto, un mínimo rigor jurídico exige diferenciar con claridad entre simples «hechos», «hechos jurídicos» o «hechos jurídicamente relevantes» y «relaciones jurídicas». La multiplicidad de ingredientes que se han reseñado como constitutivos de los llamados «hechos diferenciales» no encajan cómodamente, por su misma variedad, en un única especie de esta amplia tipología ni —me temo— en cualquier otra que intentemos con pretensiones de generalidad. Una razón que hace sea preciso descomponer los componentes de los hechos diferenciales y analizarlos por separado según mejor convenga a su naturaleza jurídica específica. La insularidad, como cualquier otro dato geográfico, parece ser un «hecho» a secas, aunque tenga innegables consecuencias jurídicas ulteriores. Mientras las lenguas propias serían presupuestos de hecho del derecho a su empleo, al tiempo que el objeto del mismo. Cabildos, Consejos insulares o territorios históricos son, por muy históricas que sean, instituciones de poder fruto de su creación por el Derecho. Competencias como la policía autonómica configuran relaciones jurídicas entre entes territoriales creadas por las normas. Y así sucesivamente.

En suma, quizá baste con este pequeño esbozo analítico —algo ingenuo y escolástico— para los fines pretendidos: no me parece conveniente tratar dentro de un mismo cajón de sastre «hechos», «hechos jurídicos» y «relaciones jurídicas» tan dispares.

4. SU GÉNESIS EN EL CATALANISMO DE LA RESTAURACIÓN Y SU RECUPERACIÓN A MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA: ¿SON IGUALES LOS CONTEXTOS HISTÓRICOS?

Sentado que no existe aún una categoría doctrinal común respecto de los hechos diferenciales, y que tampoco constituyen una única especie de la familia de lo que, en Derecho, comúnmente llamamos «hechos jurídicos», trataré ahora de evidenciar, rompiendo la línea de razonamiento principal, que los presupuestos fácticos e históricos en los que esta doctrina se creó en el pasado distan de ser los mismos de los presentes.

El propio AJA (1996) —al que sigo ahora— ha expuesto bien que la génesis del concepto no es jurídica. Surge en la dinámica catalanista de la Restauración con CAMBÓ en *Per la concordia* (1930) —por cierto, en términos de «concordia» o conllevancia y no de «solidaridad» entre nacionalidades y regiones como reclama el art. 2 CE— quien hablaba de «*fet diferencial*» para expresar los rasgos específicos de Cataluña en la lengua, la cultura y el Derecho Civil propio (un hecho diferencial que, por cierto también, el último CAMBÓ llegó a creer durante la República y la Guerra Civil compatible con la Dictadura, según ha estudiado Borja DE RIQUER). Y se recupera recientemente desde ese «tactismo», amigo de acuerdos coyunturales, llamado también «pactismo», que es a menudo propio de los nacionalismos periféricos. Una categoría, por tanto, que arranca de la tradición, mejor aún, de una cierta lectura de la Historia, y no del sentido y las necesidades jurídicas. Y que —conviene recordarlo— dista de coincidir con la rica idea de pluralismo territorial que es el valor que la Constitución consagra en el párrafo 4º 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.

El término o 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 autonómico. Aquella antigua propuesta formulada en la Restauración reaparece a mediados de los años noventa, en un contexto histórico bien distinto fundado en la generalización de un intenso autogobierno de las Comunidades Autónomas, —según recuerda AJA— tras el intento de equiparación competencial diseñado en los Acuerdos de 1992 y durante el debate de investidura del Sr. González en 1993, con el apoyo de C i U al PSOE,

y, luego, en el debate en el Senado de 1994 mediante intervenciones del Presidente Sr. Pujol.

La expresión parece, por tanto, responder a la necesidad de la diferenciación de algunas nacionalidades respecto del resto de las Comunidades: un rechazo de esa equiparación o igualdad competencial. Vuelve a corroborarse otra vez —como ha sostenido Carles VIVER— que el modelo constitucional español «no impone ni impide» la equiparación competencial entre Comunidades Autónomas, pero, cada vez que en la realidad de las cosas las Comunidades Autónomas de régimen común se aproximan a las nacionalidades históricas, se produce desde ellas un nuevo impulso a favor de una mayor descentralización y diferenciación. La tozuda realidad que el artículo 2 CE reconoce, la diferencia entre nacionalidades y regiones, la distinta intensidad en los deseos de autogobierno, no llega a sortearse por el Derecho.

Reservemos para nuestro razonamiento que ni el término ni la idea ni siquiera la filosofía que lo alienta se recogen expresamente y con tal matriz ideológica en la Constitución o en los Estatutos, salvo la importante recepción constitucional (DA 1ª) de los derechos históricos de los Territorios Forales, algo que, aunque se aproxima, no es exactamente lo mismo (*vid.* LOJENDIO, LUCAS VERDÚ, T.R. FERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ SEGADO). Puede ser muy discutible —si no nos apresuramos en el análisis— que esas categorías preconstitucionales, surgidas en contextos históricos que no admiten comparación posible, por su ausencia de homogeneidad, se acomoden sin problemas a los valores y lógica de la Norma Fundamental.

Uno y otro contexto histórico, el de la Restauración y el del actual Estado constitucional, distan de albergar semejanzas que permitan su comparación, ni menos aún, el trasplante de categorías sin generar riesgos de rechazo en el organismo. El Estado autonómico ha creado en dos décadas unos niveles de autogobierno para las Comunidades Autónomas equiparables en niveles de competencias decisorias y de finanzas (porcentajes de gasto) a los sistemas federales más fuertemente descentralizados. Y otro tanto parecido ocurre con las potestades de dirección política autonómicas y la correlativa ausencia de controles de oportunidad política. O con el derecho al uso de las lenguas propias de las diversas nacionalidades. Ninguno de estos elementos del autogobierno existía durante la Restauración. Cuando, tras la traumática pérdida de las últimas colonias del Imperio en 1898 y la conmoción causada por el desastre de Cuba —que fue sentida como una parcial desmembración de España— un nacionalismo interno y alternativo al español comenzó a emanciparse y a cuestionar la Nación, acrecentando su crisis. Bien es verdad que también favoreciendo a veces su modernización y democratización. En particular, la contribución del nacionalismo catalán a la modernización de España creo que es un factor difícilmente negable.

Es, además, preciso subrayar que, a diferencia de la actual fortaleza de los nacionalismos periféricos, no existe hoy un nacionalismo español con-

temporáneo (cfr. Borja DE RIQUER I PERMANYER). ¿Cuál es el enemigo frente al que deba actualmente edificarse una lícita reacción defensiva? Ha prácticamente desaparecido aquel nacionalismo español autoritario del franquismo: tradicionalista, mitificador de la unidad y de la Historia —la España eterna, el Imperio—, uniformista, negador del pluralismo cultural, reduccionista en torno al exclusivo uso del castellano. Pero también el nacionalismo liberal-conservador que acabó por imponerse a lo largo del XIX, uniformizador en exceso, y que continuaba centrandó el proyecto nacional exclusivamente en torno a Castilla como núcleo y modelo (ORTEGA es una buena muestra de cómo no siempre se ha percibido bien desde el centro la heterogénea pluralidad de España y la necesidad de su vertebración diferenciada). Por otra parte, es manifiesto que ha habido desde hace muchos años una seria renovación de la historiografía, iniciada por Jaume VICENS I VIVES (cfr. Borja DE RIQUER I PERMANYER), donde numerosos historiadores, sobre todo desde el Reino de Aragón, han explicado las cosas —la construcción de España y su articulación— de manera muy distinta —mucho más rica y plural— a como nos enseñaron en el pasado. Hoy fuerza política alguna —en términos electorales significativos— cree que uniformar y centralizar sea nacionalizar: edificar un proyecto nacional.

Han decaído, en suma, los presupuestos fácticos de una teoría política de los hechos diferenciales que surgió como mecanismo psicológico defensivo de las nacionalidades minoritarias frente a un nacionalismo español cortado por patrones castellanos. Nada de esto existe ya. España es una realidad heterogénea y plural que está tan legítimamente integrada por unas nacionalidades y regiones como por otras.

Acaso parte del problema proceda de que la creación del Estado autonómico en 1978 estuvo dirigida por un acusado empirismo o pragmatismo. Fue acuciante la necesidad de los constituyentes de hallar con prontitud un mínimo espacio común de convivencia, sin adentrarse en profundidades, y puede que ahora paguemos los costes. El difícil consenso constituyente entre dispares fuerzas políticas se gestionó sobre la calculada ambigüedad de un texto abierto y susceptible de diferentes lecturas. Ha podido hasta llegar a decirse, con manifiesta hipérbole (CRUZ VILLALÓN, 1981), que se desconstitucionalizó la forma territorial del Estado y se pospuso en el tiempo el compromiso constituyente, reenviando su determinación a los Estatutos y a las leyes orgánicas: una Constitución abierta. Un consenso, en todo caso, generado sobre preceptos concretos, no sobre ideologías o modelos de Estados a largo plazo, y que albergaba un cierto escepticismo hacia las formas de Estado por su supuesto —y exagerado— nominalismo (GARCÍA ROCA, 1985).

Tal orientación puede haber tocado fondo veinte años después. El desarrollo futuro del Estado autonómico reclama de una ideología global y un paradigma dotado de cierta estabilidad —la propia de las normas y funciones constitucionales—. No basta con el mero seguidismo, la respuesta a las

reiteradas iniciativas políticas de los diferentes nacionalismos internos, legítimas, pero en buena lógica atinentes con frecuencia al interés de una sola Comunidad.

5. LOS PROBLEMAS DE ESA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA: LA DISCUTIBLE SINGULARIZACIÓN DE LOS INGREDIENTES Y EL RIESGO DE LA *COMMIXTIO*

La validez de la construcción jurídica de los hechos diferenciales es hartamente discutible. Uno de los problemas —insistiré— que albergan los intentos de construcción jurídica de los llamados «hechos diferenciales» reside en que su determinación se hace agrupando elementos de siempre discutible singularización: ¿por qué esos hechos diferenciales y no otros? Los hechos, a diferencia de las categorías jurídicas, son siempre un extraño rompecabezas para armar y no es sencillo que todos los operadores lo hagan del mismo modo. Reclaman calificaciones jurídicas. En cambio, los *criteria* y categorías jurídicas deben ser sólidos y no albergar demasiadas excepciones a la regla.

Los hechos diferenciales distan pues de constituir aún 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— hartamente impreciso sobre el que difícilmente podrá construirse algo durable. Me viene a la memoria la 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 además una de las finalidades que toda Constitución debe cumplir, mas en gran medida determinan una función política o extrajurídica. Nuestro propio clásico, LLORENS (1932), definía la integración política, como únicamente puede hacerse, desde bases sociológicas: la convivencia y salvaguardia de una pluralidad de intereses individuales y colectivos, de forma que las colectividades políticas o agrupaciones integrantes de una sociedad más amplia conserven separados sistemas de defensa de intereses propios.

Pero, sobre todo, el obstáculo más serio, si no nos perdemos en pruritos de pureza metódica, procede —ya lo he razonado— de que bajo la misma rúbrica se tratan cosas muy dispares que tienen poco que ver entre sí. Probablemente, la equiparación de esos elementos incurre en una simple *commixtio*. Una confusión de cosas infungibles antes que una unión de verdaderos fenómenos con amalgama jurídica.

Materialmente poco tienen que ver como objetos del Derecho, v. gr., la policía autonómica con las lenguas propias o con el Derecho foral. El Derecho foral, por muy foral que sea, es fruto de su creación por una norma o cuando menos del reconocimiento institucional si fuere consuetudinario y

de creación espontánea. La policía autonómica, incluso donde posee un tradicional arraigo, es un departamento de una Administración pública, dirigida por un Gobierno territorial, servida por funcionarios específicos y que desempeña un servicio público de seguridad. Las lenguas propias y oficiales de cada Comunidad Autónoma son jurídicamente un fenómeno complejo, ya que entrañan a la vez un derecho de los ciudadanos a su uso, ligado a la dignidad de una concreta persona humana que vive y desarrolla su personalidad inmersa en una formaciones sociales, ligadas a una cultura y un territorio; y un vehículo para el funcionamiento de las Administraciones autonómicas que tienen el deber de facilitar a sus administrados. Deviene así una regla obligada de organización interna.

¿Pueden tratarse conjuntamente cosas tan profundamente diversas en su esencia? Es evidente que todas tienen que ver con el deseo de autogobierno y de diferenciación de una nacionalidad. Pero no estoy seguro de que baste con esa conexión en Derecho.

6. LAS PELIGROSAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA TESIS: ¿UNA POSICIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA Y PRIVILEGIADA PARA ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Respecto de las finalidades pretendidas, de nuevo, nos encontramos ante la vaguedad de las propuestas. La teoría de los hechos diferenciales parece redundar, sobre todo, en la muy problemática pretensión del reconocimiento de una *posición constitucional específica* de ciertas Comunidades Autónomas: ¿cuáles?, ¿con qué efectos? Y, en cuanto «específica», diferenciada respecto del régimen común y, en consecuencia «privilegiada», y, como tal, puede que hasta «discriminatoria» en algún caso.

Entre las muy diversas pretensiones asociadas a ese *status* específico pueden citarse:

- una singular participación en la composición y las funciones de algunas instituciones centrales del Estado: el Senado, la Conferencia para los asuntos relacionados con la Unión Europea, etc.;
- la fijación de ciertos regímenes jurídicos excepcionales a efectos competenciales: policía, etc.;
- procedimientos financieros diversos al común: Conciertos, Convenios, régimen fiscal de Canarias.

No resulta sencillo tratar conjuntamente y con rigor ámbitos tan diferenciados, resolviendo qué propuestas son perfectamente admisibles y cuáles altamente disfuncionales.

No es problemático, por el contrario, admitir que la tesis conlleva igualmente una intensa y diferenciada *potestad de autoorganización interna* de ciertas Comunidades Autónomas con hechos diferenciales (Territorios His-

tóricos, Cabildos, Consejos Insulares, etc.). Esta proyección interna de la teoría de los hechos diferenciales, diríase que un pluralismo interno, no es polémica, pues basta con invocar el título competencial contenido en el artículo 148. 1. 1 CE, amén de otros apoyos constitucionales (D.A. 1^o).

Tampoco es discutible reconocer, si en ese sentido se aducen los hechos diferenciales, la necesidad de garantizar eficazmente el uso de las *lenguas oficiales* en las nacionalidades históricas. Es constitucionalmente obligada (art. 3, apartados 2^o y 3^o) la necesidad de adoptar las medidas que sean precisas para acomodar efectivamente la organización de las Administraciones públicas, autonómica y local, a la posibilidad del ejercicio del derecho al uso de la lengua propia. La Constitución y los Estatutos apuestan seriamente en ese sentido de cuya bondad no debe dudarse. Eso sí, cuando menos, si se actúa con prudencia, con cautelas de transitoriedad, sin bruscas y autoritarias imposiciones y, junto a los derechos de los pueblos, se respetan los derechos de los concretos individuos éstos sí fundamentales. Las lenguas siempre se han impuesto mediante la cultura y no a través de dictados. Incluso, reconozco que tiene un profundo sentido político y simbólico, por encima de estrictas consideraciones utilitarias, el empleo esporádico de lenguas autonómicas en instituciones centrales del Estado, según reconoce la Reforma del Reglamento del Senado de 1994 (*vid.* el art. 56 bis 7. 2 sobre el uso de cualquiera de las lenguas oficiales en la Comisión General de las Comunidades Autónomas durante el debate anual sobre el Estado de las Autonomías). Puede hasta pensarse que ésta fue una modificación tácitamente auspiciada por la previa STC 205/ 1990 sobre el uso del catalán en el Senado. Podrían, si fuera preciso, acrecentarse otros manejos del pluralismo lingüístico.

En general, la *función simbólica* en distintos ámbitos, frecuentemente predicada del reconocimiento de los hechos diferenciales, no es discutible. La propia Constitución ofrece ejemplos. Un gesto de mano abierta de todos los españoles a los nacionalismos internos —recuérdese— explica el reconocimiento del término «nacionalidades» realizado por los constituyentes en el artículo 2 CE y que fue tan difícil de alcanzar. Y el propio Rey (art. 61.1 CE) jura respetar los derechos de las Comunidades Autónomas, herencia de las dinastías que acumularon sucesivos títulos de Reinos de las Españas.

Por el contrario, si la conclusión de la teoría de los hechos diferenciales es un genérico reconocimiento de un *estatuto constitucional singular*, diferenciado del común a todos los efectos, y sólo para algunas Comunidades Autónomas, esto es algo que, según los estudios de Derecho constitucional comparado, ni tan siquiera se ha producido en el federalismo asimétrico canadiense (SÁIZ ARNAIZ) o en el belga (LUCAS MURILLO). Dos modelos que, por su inestabilidad estructural, no parecen ser serios patrones a imitar. Es más prudente fijarse en aquello que nos valga de Estados provistos de fuerte gobernabilidad como Alemania o los Estados Unidos, y acomodar con la debida reflexión sus experiencias a nuestra heterogénea realidad.

Así Alejandro SÁIZ insiste en que la Constitución de Canadá no otorga a Québec un estatuto particular que le diferencie de las demás Provincias integradas en la Federación. No hay una asimetría de Derecho entre las Provincias, todas están colocadas en idéntica posición constitucional. Québec —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 poseen las mismas competencias.

En España habría, además, que hacerlo no con una única entidad territorial francófona como con Québec en Canada sino, al menos, con Cataluña y el País Vasco en cuanto nacionalidades históricas con lenguas propias, sistemas de partidos propios y gobiernos nacionalistas. O acaso con las tres nacionalidades con lenguas oficiales, y añadir la vieja Galicia. O incluso con las ocho Comunidades Autónomas —sobre diecisiete— en las que AJA encuentra algún hecho diferencial; imagino que con la buena voluntad de evitar agravios. Una geometría variable en la que casi la mitad de las Comunidades seguiría la regla general y, la otra, diferentes regímenes singulares de rango constitucional. ¿Puede organizarse seriamente y sobrevivir en el nuevo siglo así un Estado? ¿No surgirían desde el primer momento agravios irreparables entre las Comunidades no diferenciadas?

Distanciémonos. Pensemos en términos de igualdad entre Comunidades Autónomas. Sabemos que 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 otras palabras, la igualdad no es un dato de hecho sino un esquema de pensamiento. Una manera de entender, crear el Derecho y aplicarlo.

En definitiva, el reconocimiento de posiciones constitucionales privilegiadas no advierto que solucionara problema alguno, y, cuantas más fueran las Comunidades Autónomas, peor para la gestión racional de una organización común. 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 población. Hay un evidente riesgo de que se creasen así más problemas que los que se alcanzaran a solucionar (en el mismo sentido Francisco RUBIO).

7. EL RELATIVO ÉXITO DEL TÉRMINO EN EL DEBATE POLÍTICO: LOS DIFERENTES LENGUAJES DEL NACIONALISMO Y DE LA INTEGRACIÓN

Este «término» hechos diferenciales» —ya he razonado por qué no me parece una categoría ni un concepto— se introduce, por tanto, en el Estado

compuesto para buscar la diferenciación entre entidades territoriales. Ha tenido un relativo —no definitivo— éxito en el debate político durante unos años y un manejo contingente entre la doctrina. Su utilización en esta legislación, donde el Gobierno popular con mayoría absoluta no necesita de apoyos parlamentarios de los nacionalistas en la Cámaras es mucho menor. Sobrepassando lo coyuntural, es menester subrayar que refleja el lenguaje de un nacionalismo no siempre cómodo en un marco constitucional más amplio al de su territorio. De ahí la habitual insistencia en lo que ambiguamente se denomina por algunos «ámbito de decisión» propio. Otros términos, desprovistos de supuestas hipotecas históricas impagadas, son incluso posibles para reflejar realidades semejantes: factores diferenciales, sociedades diferenciadas, singularidad vasca (CORCUERA), *elements distinctius* (ALBERTÍ), o nacionalidades y regiones, simplemente, como dice la Constitución.

Tomemos el caso de los Estados Unidos, desde el compromiso de Connecticut, alcanzar la igualdad en su posición jurídica entre Estados, que eran desde el inicio muy diferentes (grandes o pequeños en territorio, ricos y pobres, muy poblados o casi despoblados, del Norte o del Sur profundo, con poblaciones de procedencia dispar y fruto de distintas emigraciones), fue un punto de partida irrenunciable, o, mejor dicho, de llegada. El *american way of life*, entendido como un *standard*, un mínimo denominador común, no es el resultado de una sociedad culturalmente homogénea, desprovista inicialmente de hechos diferenciales, (nada más plural que los Estados Unidos en lenguas, religiones, etnias y en la procedencia de los colectivos y oleadas de emigrantes en los dos últimos siglos), sino precisamente el fruto del federalismo.

El federalismo, como cualquier verdadera descentralización política, atiende a la integración. Y, si hablamos de federalismo asimétrico, no por asimétrico en los hechos deja de ser menos federalismo en las pretensiones de equilibrio y futura igualdad ante el Derecho. No consiste en ahondar artificialmente en la diferenciación social, sino en tratar de forma desigual en Derecho exclusivamente aquello que es, de hecho, distinto desde antaño y no debe ser equiparado. La respuesta federal no puede ser, en definitiva, aceptar como buenas cualesquiera propuestas diferenciadoras sin discusión. Los lenguajes de cualquier nacionalismo y del federalismo o, en general, de los procesos de integración en un Estado compuesto son radicalmente —desde la raíz— diversos.

Mas —no se malinterprete— no deben albergarse temores por ello: sólo desde bases sólidas, pese a que divergentes, y no desde la ambigüedad o la evanescencia, que nunca es un buen basamento para una cimentación sólida, es posible el diálogo y un verdadero entendimiento entre posiciones diversas. No es legítimo ni democrático en un Estado constitucional satanizar a los nacionalismos internos —AJA (1999) lo ha matizado muy bien—, expresan sensibilidades electorales y opiniones ciudadanas muy respetables y

con arraigo histórico. Por el contrario, es menester avanzar en la discusión de las propuestas de unos y otros. Eso sí desde bases distintas. Y con la finalidad de conseguir una democracia por consenso o una democracia por alternancia. Es, no obstante, indudable que, en materia de federalismo —como en derechos fundamentales y en todas las políticas de Estado— y, a diferencia de en la democracia parlamentaria y la dirección de gobierno, es preciso generar los consensos e identidades más amplios posibles. La mayoría simple no basta.

8. LOS HECHOS DIFERENCIALES «CONSTITUCIONALIZADOS», «INSTITUCIONALIZADOS» Y EN «SÍ MISMOS»

Con inteligencia analítica y voluntad de desentrañar la maraña, RUBIO LLORENTE (p. 547) ha distinguido entre los hechos diferenciales «*constitucionalizados*», «*institucionalizados*» y los hechos diferenciales «*en sí mismos*».

Los primeros vendrían básicamente configurados por las Disposiciones Adicionales 1ª y 3ª de la Constitución, referidas al régimen fiscal vasco y navarro y al canario. Desde esta óptica, todas las demás Comunidades Autónomas —Cataluña incluida— serían de régimen común.

Los hechos «institucionalizados» estarían formados por la existencia de unos sistemas de partidos distintos en ciertas Comunidades Autónomas, dotados de una fuerte presencia de fuerzas nacionalistas en la Asamblea territorial y en ambas Cámaras de las Cortes Generales. Unos partidos hegemónicos que modulan el comportamiento de los demás partidos hacia la respectiva Comunidad Autónoma (ésta es la acepción que subraya también BLANCO VALDÉS).

Por último, los hechos diferenciales «en sí mismos» entrañarían la constante voluntad de una Comunidad Autónoma de diferenciarse. Como ha dicho CORCUERA (2000, p. 108), convertido en argumento jurídico, la afirmación del hecho diferencial, deja de ser algo especulativo y se transforma en un terreno más práctico en un instrumento de «presión política». Cabría situar aquí documentos como la llamadas Declaraciones de Barcelona, Vitoria y Santiago de 1998 firmadas por las fuerzas nacionalistas (*vid.* CORCUERA, 2000).

Pero, ¿diferenciarse frente a quién?, ¿cuál es el término de comparación?, ¿frente a otra Comunidad Autónoma? Es patente que todas son diferentes entre sí. ¿Frente a España? Pero, como subraya RUBIO, hoy lo español no es lo castellano, incluso en provecho de la empobrecida y exhausta Castilla, pagadora del esfuerzo asumido por el erario público durante el Imperio, hoy «España es una realidad heterogénea o heteróclita que está tan legítimamente integrada por unas partes como por otras». Mas es posible que parte de la opinión pública no perciba esto todavía con suficiente claridad.

A mi entender, quizá estemos todos muy objetivamente contaminados por una experiencia algo unilateral que puede contribuir a deformar nuestra visión de las cosas: de los hechos diferenciales institucionalizados y en sí mismos, siguiendo la terminología propuesta por RUBIO. Tanto en Cataluña como en el País Vasco llevamos dos décadas con una curiosa forma de gobierno democrática sin alternancia que no parece pueda ser permanente. Una *uncommon democracy* en la que el gobierno no transita jamás a la oposición. La democracia exige, por definición, la posibilidad y la práctica de la alternancia como forma de división de poderes en el tiempo entre mayoría y minoría. La larga hegemonía de algunos partidos nacionalistas ha hecho coincidir su ideario prácticamente con la identidad de esa nacionalidad y, su presencia en el Gobierno desde su creación, con la misma existencia de la Comunidad Autónoma hasta confundirse indebidamente todas estas cosas. Pero los resultados electorales —el evidente pluripartidismo— evidencian constantemente que esas sociedades son bastante más plurales. Puede que si la alternancia se produjera, acabásemos por ver con mayor claridad lo que es «esencial» e innato a ese hecho diferencial y lo que no lo es y deviene «artificial», pues sólo se funda en el decisionismo de un partido o de sus dirigentes. La voluntad política de unas fuerzas de incrementar permanentemente la diferenciación de una comunidad en detrimento, hacia el exterior, de la integración y, hacia el interior de la propia nacionalidad, del pluralismo. Cualquier nación formada por ciudadanos, diversos entre sí y dotados de derechos, no puede ser monoteísta en sus ídolos y creencias.

9. HECHOS DIFERENCIALES Y BILATERALIDAD

Desde otra perspectiva o en otros momentos, «hecho diferencial» quiere decir «bilateralidad»: la voluntad de una nacionalidad de insistir en la especificidad de su vínculo político como Comunidad Autónoma con el Estado.

Claro está que no cabe negar las fuertes realidades políticas diferenciadas que existen entre ciertas nacionalidades históricas o consolidadas —no emergentes— y el común de las regiones españolas, ni sus sensibles diferencias históricas, en particular, es muy acusada la singularidad vasca y catalana; o la continuidad de la foralidad navarra en nuestro ordenamiento; o las especificidades de ambos archipiélagos; etc. Pero no creo sea bueno añadir más asimetrías normativas al ordenamiento jurídico que las múltiples que ya tenemos: agregar ficticia y constantemente nuevas asimetrías jurídicas fruto de la invención o de la mera voluntad de diferenciación.

Es así patente que no puede negarse el «diferencialismo vasco». José Manuel CASTELLS y Jesús LEGUINA lo han expuesto bien en diversos trabajos, recopilando datos que el propio ordenamiento reconoce. Diferencias en el nivel competencial, mediante excepciones que reconocen las normas estatales o regímenes especiales diversos al general, v. gr., la D.A.2ª de la Ley de Bases de Régimen Local. En la organización foral interna, casi confede-

ral y a través de Territorios Históricos. En el Concierto económico. En la arraigada bilateralidad negocial con el Estado, herencia del viejo pacto foral. En la presencia de un nivel de cooperación específico con Navarra. En la Comisión Arbitral, etc.

O la relevancia de los «derechos de los Territorios históricos» (D.A. 1ª CE) para justificar hechos diferenciales y asimetrías (PÉREZ CALVO, 1996, CORCUERA, 2000) y hasta para atribuir la titularidad de derechos a personalidades históricas, con los riesgos que ello entraña en el sistema de fuentes y competencias tasadas de entes territoriales.

Esta realidad histórica, estimo que está ya suficientemente recogida en nuestro ordenamiento y no debe intentar sortearse. Es indudable que existen diferencias culturales y políticas importantísimas y muy antiguas, 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. Ya cualquier sistema genera en su evolución suficiente diferenciación social (de nuevo, LUHMANN).

Pero sólo el bilateralismo, la permanente excepción de una parte, jamás permite edificar un sistema y construir razonablemente la voluntad de los órganos centrales en un Estado. Habría entonces que negarse a constituir un Senado como Cámara de interconexión de políticas y de representación de todos los territorios autónomos. O renunciar a tener una comisión intergubernamental para los asuntos relacionados con la Unión Europea en la que se forme de manera plural la voluntad del Estado en la fase ascendente de la política comunitaria. La excepción, también por definición, no puede ser la regla. Debe actuarse, pues, con sumo cuidado y no configurar más excepciones a la multilateralidad inherente a un Estado compuesto de diecisiete Comunidades Autónomas que aquellas estrictamente imprescindibles y razonables: herencias inevitables de la Historia.

Éste es el verdadero sentido de la caracterización asimétrica del federalismo, pero también de la seria advertencia, que TARLTON efectuó en los años sesenta: el federalismo estadounidense no podría funcionar si todos los Estados tuvieran una vinculación política con la Federación como los Estados del Sur profundo. La participación en la formación de la voluntad común debe por definición ser normalmente multilateral y sólo muy excepcionalmente bilateral. Cualquier sistema federal o compuesto posee un umbral máximo, un grado de asimetría que puede soportar sin quebrarse (igualmente BALAGUER expresa análogos temores sobre el riesgo de desintegración).

10. IGUALDAD ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SOLIDARIDAD. UN MODELO ASIMÉTRICO DE FEDERALISMO

Es verdad que toda diferenciación normativa entre Comunidades Autónomas no es una discriminación inconstitucional y puede venir incluso exi-

gida por la desigualdad en las situaciones de hecho territoriales. Políticas de corrección o de compensación o en los recursos financieros percibidos, o regímenes excepcionales en competencias o finanzas, respecto de la regla general, pueden ser imprescindibles. Las diferencias históricas —el Concierto, el Convenio, el régimen fiscal de Canarias, etc.— no deben tratar de suprimirse, razonando en términos estrictamente utilitaristas y niveladores, pues ello aún ocasionaría más problemas de los que se solventasen. Pero nada debería hacerse para crear nuevas diferencias, a sumar a las múltiples que ya tenemos, ante el riesgo de generar discriminaciones y subsiguientes tendencias centrífugas.

Y, en todo caso, no creo pueda asumirse una peligrosa diferenciación jurídica de raíz o partida, en posición constitucional, pues esto entrañaría la renuncia al posterior equilibrio federal. No niego la realidad política a la que la propuesta de los hechos diferenciales atiende. Ni menos aún que los deseos de autogobierno de los ciudadanos sean muy diferentes en las diversas Comunidades Autónomas: Castilla y León no es el País Vasco. Sí las consecuencias a que aboca ese método de razonamiento: una permanente y estructural desigualdad entre Comunidades Autónomas sobre la que ningún Estado compuesto —me temo— puede construirse.

La Constitución habla, en cambio, de *solidaridad* entre las Comunidades Autónomas (art. 2) y entre todos los españoles (art. 156.1), de corregir desequilibrios económicos entre las diversas partes del territorio español para hacer efectivo ese principio (arts. 138.1 y 158.2). Estas cláusulas deben ser entendidas, a través de una interpretación al tiempo originaria y evolutiva, como una llamada a la solidaridad mecánica entre entidades territoriales en clave federal y un límite al ejercicio insolidario de las competencias (cfr. GARCÍA ROCA, 1983, 1997). He escrito en varias ocasiones que no se puede continuar orillando caprichosamente uno de los tres pies —autonomía, unidad, solidaridad— del diseño que el constituyente hizo en el artículo 2 tras un largo debate. Un principio que dista de estar desposeído de contenido jurídico.

El modelo federal, no obstante, será en España —y lo ha sido siempre— inevitablemente asimétrico. Cataluña y el País Vasco, en particular, son otra cosa. Pero es verdad que existen más Comunidades Autónomas con serias especificidades diferenciadoras. Estos son unos datos que nos imponen no sólo los sistemas de partidos autonómicos, sino también nuestra Constitución histórica. Creo sinceramente que HERRERO DE MIÑÓN acierta —en esto sí— al remarcar esa perspectiva, ceñida a nuestro específico y concreto proceso de configuración estatal.

En suma, es menester reconocer la singularidad y el «diferencialismo» vasco o catalán o de otras Comunidades, pero no creo deba hacerse mediante el recurso a los llamados hechos diferenciales. Vernos obligados a construir un federalismo inevitablemente asimétrico ya es mucho —no sé si demasiado ante la ausencia de serios paradigmas comparados—, como para tener que in-

ventar un conjunto de posiciones constitucionales diferenciadas de ciertas Comunidades Autónomas y lograr que el conjunto del sistema de descentralización funcione armónicamente. Hacer una teoría del federalismo asimétrico junto a otra, superpuesta a aquélla, de los hechos diferenciales, desborda al menos mis capacidades.

11. ¿UN SENADO DE LOS HECHOS DIFERENCIALES ES UN BUEN FUNDAMENTO PARA LA COOPERACIÓN?

No deja de ser algo contradictorio con su muy generoso reconocimiento de los hechos diferenciales la trabada propuesta de AJA de hacer del Senado español una dieta o consejo federal de todos los ejecutivos autonómicos al modo alemán.

Una posición bien construida y de la que es difícil poder discrepar desde varias correctas perspectivas. En pura teoría de las fuentes del Derecho, permitiría la fijación de lo básico en las leyes estatales tras la deseable negociación del interés general con las Comunidades Autónomas, evitando su exclusión que las aboca a la impugnación. Desde la oportunidad de la solución transaccional de los conflictos constitucionales, se facilitaría la interconexión de políticas territoriales parciales en una común política de Estado mediante el compromiso parlamentario en vez de la constante judicialización de las controversias competenciales. Y, asimismo, se fortalecería la participación autonómica y la cooperación, mejorando el equilibrio federal entre autonomía e integración.

Simpatizo intelectualmente con la propuesta, pues probablemente es la más coherente con el sistema federal unitario que —al igual que el autor— desde hace más de quince años defiende (GARCÍA ROCA, 1985). Si bien, es discutible la forma de elección de ese Senado federal, pues para cumplir tales funciones, no creo tengamos que necesariamente seguir el modelo del *Bundesrat*. Podrían caber igualmente bien la elección directa de los Senadores por el cuerpo electoral o, más probablemente, su elección por las Asambleas territoriales, o incluso diversos sistemas mixtos más cercanos a nuestras realidades. Es decir, acaso no sea indefectible acudir al modelo alemán de la dieta de ejecutivos, que refleja una tradición y tiene unos raíces históricas (la vieja Confederación de Estados y la conferencia de embajadores) que no existen en España.

Convendría eso sí avanzar consensualmente en este largo y viejo debate hasta lograr cerrarlo cuanto antes. De una vez por todas y antes de que se pudra. Pero no parece existir voluntad política en la mayoría. Quiero, pues, formular una declaración de escepticismo ya que la propuesta no es nueva y ha tenido escaso eco hasta ahora entre la clase política. *More mechanico*, de poder efectivamente erigirse un Senado federal en cualquiera de las modalidades posibles, la Dieta entre ellas, me parece que quizá reportaría notable beneficios al buen funcionamiento del sistema. La tesis tiene probable-

mente razón teórica, no parece que razón práctica. Es razonable dudar de que la realidad del país esté para estas sofisticaciones, y de que exista una voluntad generalizada de asumir un diseño cooperativo tan generoso y solidario. Ojalá sea así.

Más sencillo, en cambio, es prever —y esto es lo que ahora me preocupa— que la inevitable multilateralidad de ese Senado federal —que AJA defiende— no se compece fácilmente con la pretensión de un reconocimiento de las *diferentes posiciones constitucionales de las Comunidades Autónomas con hechos diferenciales en el Senado*: un *status* privilegiado de rango fundamental. Esos estatutos diferenciados de algunas nacionalidades en el Senado, de admitirse, es harto probable que produjeran agravios del resto de las Comunidades. Un abono y una tierra muy ácidos que no parecen los óptimos para el cultivo del diálogo y las relaciones multilaterales de cooperación.

Esta denuncia abstracta de la escasa compatibilidad de ambas propuestas se corrobora si, de forma concreta, pasamos revista a las posiciones que diversos autores defienden para acoger en el Senado los hechos diferenciales y construir en él una Cámara de representación y protección de esas singularidades. Es remarcable la elasticidad de las propuestas, o las dificultades técnicas para su articulación jurídica, o directamente su acusada disfuncionalidad.

Se ha propuesto configurar una *minoría de bloqueo* (Angel GARRORENA) de las Comunidades Autónomas con hechos diferenciales, otorgándoles un Senador más para cada una de ellas por encima de la estricta proporcionalidad. La tesis no me parece de recibo, pues o bien resultaría inoperante o acarrearía serias discriminaciones. Ya que es sensato pensar, primero, que, en su caso, para cumplir esa función de veto o bloqueo de ciertas decisiones mayoritarias e indeseadas para algunas Comunidades, serían necesarios bastantes más Senadores, con uno no bastaría. Pero, sobre todo, de incrementarse significativamente su número, es de esperar que las demás Comunidades Autónomas lo rechazasen, aduciendo criterios democráticos de proporcionalidad en la población. O, si se trajera a colación, como justificación de la diferencia de trato normativo, la especificidad de la lógica inherente a la representación de entidades territoriales en una segunda Cámara, no resultaría nada sencillo —y sí muy polémico o conflictivo— seleccionar las Comunidades beneficiadas con el trato favorable y ponderar de manera razonable y proporcional la cuantía de la sobrerepresentación a introducir como medida diferencial.

Otros autores argumentan una *función de defensa y promoción de los hechos diferenciales de algunos Senadores* y no de toda la Cámara. Una especie de participación cualificada de los Senadores de ciertas Comunidades Autónomas en las leyes que afectasen al contenido de su hecho diferencial. Pero es un diseño bastante difícil de articular dentro de un procedimiento parlamentario. Por concretar la propuesta: ¿Hablamos de un veto, p. ej., de los Senadores catalanes sobre las normas que afecten al Derecho civil foral o es-

pecial? Sería poco eficaz si sólo afecta al Senado y no al Congreso de los Diputados en un procedimiento legislativo bicameral y, además, imperfecto que prima al Congreso. ¿O simplemente de un dictamen? Un informe senatorial que se incorporase en Comisión y se debatiera en el Pleno. Tendría entonces que ser un dictamen necesario, pero no vinculante, para no romper la lógica parlamentaria y de una Cámara de representación, no de un ejecutivo colegiado. ¿No bastaría para alcanzar casi los mismos fines con el mero uso de la palabra de los Senadores especialmente afectados, y la discusión pública de sus razones? ¿Con sentar el uso o la convención de demandar una mayor sensibilidad consociacional de la mayoría parlamentaria en estos temas?

No falta quien piensa en atribuir a ciertos Senadores legitimación para recurrir ante Tribunal Constitucional contra la ley que afectase al hecho diferencial de su Comunidad: *un recurso senatorial en protección de los hechos diferenciales con efectos suspensivos*. Bastaría con reducir el número de Senadores legitimados *ex* artículo 162.1. a) CE para estos casos. Pero, en contra de lo que se ha sostenido, creo que tanto para modificar la legitimación constitucional [art. 162.1. a)] como quizá para otorgar tales efectos suspensivos de leyes estatales (una excepción al pacto constitucional alcanzado en torno al art. 161.2 tras largos debates) habría que reformar la Constitución. Y, en todo caso, como luego evidenciaré, no me parece suponga un incremento de garantías.

Si de lo que se trata es de reforzar las *funciones simbólicas del Senado* no habría, en cambio, verdaderos problemas. El valor alegórico de las diversas lenguas oficiales en los órganos centrales se ha defendido por CASTELLS, quien subraya que el Senado, como Cámara de representación territorial, debe expresar el carácter multilingüe de España. Nada debe oponerse, la propuesta podría ser aceptada. Claro está, si su articulación no llega a obstaculizar seriamente la eficacia o funcionalidad de la institución, erigiendo una lentísima torre de Babel de traductores —alguna lengua no latina es previsible que resultase de imposible comprensión a la inmensa mayoría de los parlamentarios por muy buena voluntad que les asista— cuando existe desde siglos una lengua franca o común. ¿No es eso volver atrás, perder un caudal secular lentamente acumulado? También se ha hablado de permitir la comparecencia, mediante una adecuada previsión en el Reglamento parlamentario, de los Presidentes de las Comunidades Autónomas con la finalidad de que conferencien entre sí en ocasiones de relevancia. Un derecho de asistencia y de voto aunque no formen parte del Senado. Buen sentido podría tener hacer del Senado la sede física de los organismos de participación y cooperación en que estén presentes las Comunidades Autónomas: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, etc. Las dos últimas propuestas empero tienen como obstáculo —y no es poco— la incorporación a las Cámaras de quienes no son parlamentarios, pero no parece un problema irresoluble y podría considerarse.

También Jesús LEGUINA se mostró en 1997 favorable a un Senado con un «estatuto singular para las Comunidades Autónomas diferenciadas» con la finalidad de reequilibrar a su favor la posición minoritaria en que se encontrarían dentro de la Cámara entre las regiones de régimen común. Una oferta con efectos reflejos tanto en la composición como en el funcionamiento de la institución. En particular, dejando ahora a un lado aspectos orgánicos o estructurales, LEGUINA nos invita a determinar una especialización funcional de la Cámara en la elaboración de las leyes que se ocupen de materias con relevancia territorial: leyes estatales que fijen normas básicas (también la autorización de decretos estatales que hayan de ser ejecutados por los *Länder* como dispone el artículo 80.2 de la Ley Fundamental de Bonn), leyes orgánicas de transferencia y delegación previstas en el artículo 150.2 CE, leyes que afecten a la financiación autonómica, las reformas de los Estatutos, las disposiciones en que se implemente el Derecho comunitario para impedir que se rompa el delicado equilibrio constitucional de la descentralización interna, etc.

Me parece especialmente adecuada esta idea de especializar al Senado en la discusión de las leyes que directamente afecten a la división territorial del poder. Es quizá la tesis que podría generar un mayor consenso doctrinal y político, y aportar mayores beneficios al ordenamiento constitucional, por todo ello debería ser estudiada con más calma.

CASTELLS abogó en 1996 por el reconocimiento de los hechos diferenciales en el Senado. Proponía unos Senadores designados por los Parlamentos autonómicos mediante un sistema mayoritario con voto limitado, e igualmente construir una Cámara de primera lectura de la normativa de contenido autonómico. Sitúa, pues, la efectividad real de los hechos diferenciales esencialmente en torno a las funciones del Senado, y, con menor importancia, también en el valor simbólico de las diversas lenguas oficiales.

Pergeñaba CASTELLS, por último, una batería de propuestas de más difícil aceptación:

- que se coaligasen los Senadores de una misma Comunidad Autónoma, independientemente de los Grupos, reuniéndose y adoptando acuerdos de forma conjunta en defensa del interés de su Comunidad;
- que se otorgase un derecho de veto a los representantes de una Comunidad Autónoma como en Bélgica. Un veto suspensivo y remontable en último término por el Pleno de la Cámara;
- que hubiese una intervención en el nombramiento de los miembros de los órganos constitucionales; se recuerda que en Canadá se reserva una tercera parte de los magistrados del Tribunal Supremo para los representantes de la provincia de Québec; es decir, una cuota de Magistrados reservada para Comunidades Autónomas diferenciales;
- y culminaba su diseño diciendo que la solución final debía ser equidistante entre un modelo alemán para todo el colectivo y

una estricta bilateralidad, como el belga, para algunas Comunidades.

No alcanzo a ver la viabilidad de algunas de estas propuestas. Buscar, de forma estructural, un espacio bilateral en una Cámara inevitablemente multilateral, plantea serias dificultades por la misma naturaleza contradictoria de ambas tendencias. Edificar un híbrido —como se pide— entre un cooperativismo alemán en pie de igualdad entre los *Länder* y la bilateralidad belga puede ser un modelo imposible en la práctica. Y, *a fortiori*, en España con diecisiete Comunidades Autónomas, varias de ellas con pretendidos hechos diferenciales y a diferencia tanto de Canadá como de Bélgica donde son muchas menos. Los problemas del diferencialismo, de la excepción, crecen lógicamente cuanto más son las entidades territoriales que no siguen la regla.

Ni advierto eficaces innovaciones en la realidad de dichas propuestas. Puede ser innecesario otorgar un derecho de veto a los representantes de una Comunidad Autónoma, si nos dejamos de papanatismos comparados, ya que nada de relevancia podría hacerse realmente por ley contra el interés de una Comunidad Autónoma sin afrontar la reforma de los Estatutos de Autonomía. La indisponibilidad de los Estatutos por el legislador estatal y el control de constitucionalidad es todavía una garantía más fuerte. Quizá una solución parecida a la dispuesta en el artículo 11.3 del Estatuto de Canarias podría ofrecer una salida, si la propuesta llegara seriamente a discutirse: los dos tercios de los diputados representantes de una Isla pueden oponerse a la adopción de un acuerdo por el Pleno, por considerarlo perjudicial para la misma, pero los efectos de este veto se limitan a posponer el asunto a la sesión siguiente. Una especie de solicitud de reconsideración o plazo de enfriamiento.

Y una acción de inconstitucionalidad contra el texto definitivo de la ley a instancias de ciertos Senadores podría ser superflua, puesto que ya tienen legitimación para recurrir en defensa del interés autonómico tanto el ejecutivo como el Parlamento de cada Comunidad.

Respecto de la idea de constitucionalizar cuotas en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional, reservadas a las Comunidades con hechos diferenciales, de nuevo, podría hacerse —en línea de principios— con una sola Comunidad Autónoma, acaso con dos, pero no con media docena si no queremos correr el riesgo de convertir la elección de esos Magistrados en un sofisticado artefacto imposible de armar en la práctica por su misma complejidad. La experiencia parlamentaria revela que bastante difícil está siendo ya elegir en tiempo a los Magistrados constitucionales y renovar consensuadamente el órgano constitucional. De hecho, ha habido reiteradas e intolerables dilaciones en las renovaciones que han seriamente dificultado el trabajo de la institución. Sí estimo, en cambio, sería muy conveniente que los miembros del Tribunal Constitucional propuestos por el Senado al nombramiento regio fueran designados mediante un mecanismo

que propiciase la participación de todas las Comunidades Autónomas —a través de la iniciativa de los Parlamentos o ejecutivos autonómicos— en la confección de las listas de candidatos entre juristas de reconocido prestigio. Se diversificaría de este modo la representación de intereses de este grupo de magistrados respecto de los elegidos por el Congreso y el Gobierno o el Consejo.

Es menester, finalmente, volver a recordar la advertencia de TARTLTON: cierto grado de asimetría o de diferenciación no hay sistema federal que pueda tolerarlo sin serios problemas de funcionamiento. Cualquier Estado compuesto necesita elevadas dosis de homogeneidad. No es, pues, extraño que, desde la propuesta del Senado de 1994 sobre los hechos diferenciales, no hayamos avanzado apenas nada en esta línea. Acaso fuere mejor abandonarla definitivamente. No es conveniente seguir incrementando los diferencialismos sino, a la par, la pluralidad en el autogobierno interno y la integración en el ordenamiento común. La multilateralidad y la igualdad de representación en las instituciones centrales es un punto de llegada irrenunciable de nuestro Estado constitucional. Hay ya bastantes elementos diferenciadores y expresiones políticas de las nacionalidades históricas, en el ordenamiento jurídico y en la realidad de las cosas, que corrigen o modulan los supuestos hipotéticos excesos igualitaristas o niveladores que pudieran producirse por el Estado y las regiones de régimen común.

Asumiendo el evidente riesgo de equivocarme: no estimo preciso alterar radicalmente las reglas de juego del Senado en provecho de los hechos diferenciales (tampoco RUBIO LLORENTE se muestra partidario). Los problemas políticos inherentes al diferencialismo, al hecho diferencial «en sí», seguirían siendo inevitables aunque cambiásemos las reglas, no existe evidencia alguna que nos lleve a prever que mejorasen, y no sería extraño que sólo se incrementasen los problemas.

Cuestiones bien distintas son, primero, la oportunidad de hacer del Senado una Cámara federal especializada y de primera lectura de las leyes que afecten a la distribución territorial del poder (en esto coinciden LEGUINA, AJA y CASTELLS y muchos otros), algo que también a mi juicio reportaría innegables provechos para la división de los trabajos parlamentarios y los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el Estado. Y, en segundo lugar, la necesidad de elegir —sin prisas, pero sin pausas— una fórmula de elección del Senado distinta de la actual, bastante inadecuada para satisfacer los fines de representación territorial que un Estado compuesto requiere.

12. CONSIDERACIÓN FINAL

La determinación jurídica que se ha hecho de los hechos diferenciales estimo es todavía endeble. Puede ser un aspecto de la realidad social, si lo que quiere decirse es que el vínculo político de una nacionalidad histórica

con el Estado tiene características específicas y distintas de otras Comunidades más artificiales o emergentes. O un término del debate político. No sé si realmente exitoso o probablemente epocal, pues cabe dudar de que resulte hoy históricamente adecuada una tesis creada desde la periferia con una concreta génesis histórica defensiva en momentos en los que ya no existe un nacionalismo español hegemónico, autoritario y uniformizador que combatir. Pero no me parece una herramienta útil para el jurista: no es riguroso tratar dentro de un mismo cajón de sastre «hechos», «hechos jurídicos» y «relaciones jurídicas» tan dispares.

No creo, en suma, que sea una categoría jurídica por su misma ambigüedad e indeterminación y las diversas comunicaciones recibidas en el Congreso y las lecturas con posterioridad realizadas me ratifican en esta conclusión. Ni vislumbro que esta cuña de hierro pueda insertarse cómodamente en la buena madera de la teoría federal unitaria por muy asimétrica que sea. Me temo que estamos ante una cláusula de estilo, una propuesta semántica. Para conseguir legítimos fines diferenciadores, puede bastar con ahondar en la lógica de las asimetrías de hecho y de Derecho, propia del federalismo asimétrico.

El problema es de perspectiva. La cuestión varía mucho si se contempla desde el observatorio de una exclusiva Comunidad Autónoma, como con frecuencia se hace, o desde la viabilidad y coherencia del sistema en su conjunto. Un *status* diferenciado —*de iure* y no *de facto*— con rango fundamental y sólo para algunas Comunidades Autónomas es una propuesta constitucionalmente inadmisibile. La supervivencia de cualquier Estado descentralizado, que amén de «autogobierno» supone «integración», reclama inevitablemente ciertas dosis de igualdad en *status* constitucional entre todas las Comunidades Autónomas: en instituciones, en competencias, en finanzas. Esto dista de querer decir uniformidad en los regímenes jurídicos y, por el contrario, permite un rico pluralismo y una diferenciación tanto internos, en cada ordenamiento autonómico, como, dentro del ordenamiento estatal, en los regímenes especiales diversos al común cuando haya fundamento bastante para decantar excepciones. Todo ello no es lo mismo que hacer de la permanente y estructural diferenciación la regla. Las cláusulas constitucionales en las que se recogen diferencias e ingredientes históricos no pueden leerse aisladamente de otras disposiciones no menos constitucionales. Es menester una organización jurídica de la integración política, respetando las diferencias que nacen de la Historia. No una organización de una estructural diferenciación.

Si de lo sublime y abstracto de los hechos diferenciales —o del abuso de la Historia— pasamos a lo concreto con mentalidad moderna, qué duda cabe, por el contrario, de que son muchas las mejoras posibles del sistema. En el terreno de la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado y en su nivel de cooperación horizontal, conjugando multilateralidad y bilateralidad. Podría in-

cluso reconocerse una especie de iniciativa autonómica reforzada, mejor aún, un uso o convención constitucional en provecho del consenso de los órganos centrales del Estado con las Comunidades afectadas, en ciertas leyes que afecten a materias como son las lenguas y policías autonómicas, el Derecho civil foral o especial, o los regímenes financieros singulares. Es ya obligado en convenios y conciertos.

Mas el Estado autonómico, si bien permite la diferenciación entre Comunidades Autónomas, reclama igualdad entre todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes (art. 149.1.1. CE), sin agravios ni privilegios por razones territoriales. Y sólo puede funcionar con una fluida relación de solidaridad entre Comunidades Autónomas que —como atisbó el constituyente— es el engranaje del motor que conduce el desarrollo del Estado autonómico. Y la solidaridad, como principio jurídico de rango constitucional, entraña multilateralidad y no sólo bilateralidad, un interés general y una voluntad generales elaborados de forma participativa, unos comportamientos leales y favorables a todo el ordenamiento tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Es verdad, sin embargo, —como Gabriel ARESTI intuía— que aprender a convivir en un Estado los unos en castellano y los otros en las diversas lenguas y modos españoles es algo difícil y largo, para lo que no existen manuales. Y que exige amplias dosis de buena voluntad, de razonables deseos de vivir en familia: en *foedus* o pacto federal constante. Puede que algunos —no parece que sean todos los nacionalismos internos ni que los que así se decantan configuren una inmensa mayoría ciudadana en sus territorios— ya no los tengan y de forma muy respetable prefieran irse a vivir solos. Deberían entonces plantear la polémica en esos términos, sin ambages, desdramatizándola, normalizándola, adecuándola al Estado de Derecho y, por supuesto, alejándose de cualquier *culpa in vigilando* o *in omitendo* respecto de toda intimidación o violencia. Casi todo es posible dentro de una democracia, claro está, cuando recibe el expreso, inequívoco y mayoritario apoyo de los ciudadanos en elecciones.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AJA, Eliseo: «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, 1996, n.º 8, pp. 155 y ss., y el debate que sigue a la ponencia base.
- *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

- ALBERTÍ, Enoch: «Elements distintius de l'autonomia de Catalunya» en *Manual de Dret Public de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1992, pp. 77 y ss.
- AMBROSINI, Gaspare: «Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario e il federali, caratterizzato dall'autonomia regionale» en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, pp. 93 y sigs.
- APARICIO, Miguel Angel (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999.
- BALAGUER, Francisco: «Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico» en *VVAA: Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 85 y ss.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: «Debate que sigue a las ponencias de José Manuel Castells, Francisco Tomás y Valiente y Enric Argullol», en *VVAA: Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1996, pp. 541 y ss.
- CASTELLS, José Manuel: «El Senado y el reconocimiento del hecho diferencial» en *VVAA: Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1996, p. 525, y el debate que sigue a la ponencia.
- «El hecho diferencial vasco» *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47, 1997, pp. 113 y ss.
- CONTRERAS, Manuel: «La importancia de llamarse nacionalidad» en *VVAA: Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 128 y ss.
- CORCUERA, Javier: «La singularité basque au sein du système autonome espagnol» *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1995, pp. 541 y ss.
- «Hechos diferenciales y compromisos apócrifos» en *VVAA: Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 45 y ss.
- COSTANTINESCO, Vlad: «Cours Suprême du Canada, arrêt du 20 août 1998, Renvoi relatif a la secession du Québec» en *Civitas Europa*, nº 2, 1999, pp. 201 y ss.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4 monográfico, 1981, pp. 55 y ss.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- «Los derechos históricos de Navarra» en *VVAA: Diez años de Amejoramiento del Fuero (1982-1992). El Estado de las Autonomías y Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona, 1994, pp. 17 y ss.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La actualización de los regímenes forales» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, 1998, nº 10, pp. 65 y ss.

- FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferran (eds.): *Asimetría autonómica y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, Madrid, 1999.
- GAGNON, Alain- G.: *Québec y el federalismo canadiense*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1998.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: «El proyecto constitucional y los derechos históricos» en *Obras completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, tomo III, pp. 3171 y sigs. El artículo original se publicó en *El País* el 24 de septiembre de 1978.
- GARCÍA ROVIRA, Anna María (ed.): *España ¿Nación de Naciones?*, I Jornades Jaume Vicens Vives, Marcial Pons, Ayer, 35, Madrid, 1999.
- GARCÍA ROCA, Javier: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Universidad Complutense- servicio de reprografía, Madrid, 1985.
- «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 70, invierno 1983, pp. 251-273.
 - «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II), 1997, pp. 45 y ss. La primera parte de este largo estudio, añadiendo unas conclusiones, fue luego publicada como «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)» en *VVAA: Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp. 49 y ss.
 - Prefacio a *VVAA: Derecho Público de Castilla y León*, INAP-Junta de Castilla y León-Universidad de Valladolid, 1999, pp. 11 a 20.
 - Recensión a «Eliseo Aja: El Estado autonómico (Federalismo y hechos diferenciales)» en *Revista de Estudios Políticos*, nº 107, 2000, pp. 297 y ss.
- GARCÍA RUIZ, José Luis y GIRÓN, Emilia: «Los sistemas forales de Concerto y Convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico», comunicación presentada al *Taller sobre el Federalismo asimétrico y hechos diferenciales*, Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, Alicante 1999.
- GARRORENA, Ángel: «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado» en *Revista de las Cortes Generales*, nº 34, 1995, pp. 7 y ss.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998, donde recoge textos inéditos junto a otros ya publicados.
- «¿Panacea federal?» en *El País*, 2 de noviembre de 1999, p. 13.
- LEGUINA, Jesús: «La reforma del Senado y los hechos diferenciales» en *Revista de Administración Pública*, nº 143, 1997, pp. 7 y ss.
- LOJENDIO, Ignacio María: *La Disposición Adicional Primera de la Constitución española*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988.

- LÓPEZ AGUILAR, Fernando: «Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante» en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 2, 1997, pp. 23 y ss.
- *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y debates, Madrid, 1998.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: «Modelo abierto y hecho diferencial» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47, 1997, pp. 97 y ss.
- LUCAS MURILLO, Pablo: «El federalismo asimétrico en Bélgica» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47, 1997, pp. 173 y ss.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: «Los derechos históricos vascos (contraposición historicismo-positivismo y la reciente conceptualización jurídica de la D.A. 1ª CE)» en *VVAA: Primer Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, separata.
- LUHMANN, Niklas: «La teoría de la diferenciación social» en *Revista de Occidente*, nº 74-75, 1987, pp. 210 y ss.
- LLORENS, Eduardo L.: *La autonomía en la integración política (La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales)*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, primera edición, 1932.
- NAWIASKY, Hans: *Teoría General del Derecho*, Editora Nacional, segunda edición, 1980, original en alemán de 1941, traducción de J. Zafra Valverde.
- OPINIÓN SOBRE LA SECESIÓN DE QUÉBEC:** «Texto de la opinión emitida el 20 de agosto de 1998 por el Tribunal Supremo de Canadá», INAP, Madrid, 1995, *Documento INAP* nº 18.
- PÉREZ CALVO, Alberto: «Navarra, un régimen autonómico secular» en *Revista de Estudios Políticos*, nº 92, abril-junio 1996, pp. 97 y sigs.
- «La Nación en la Constitución española» en *VVAA: Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 45 y ss.
- PÉREZ CALVO y RAZQUÍN, Alberto Martín M^a: *Manual de Derecho Público de Navarra*, UPN- Gobierno de Navarra, Pamplona, 2000, capítulos I y II «Introducción histórica» y «El marco constitucional de la autonomía foral de Navarra».
- RIQUER I PERMANYER, Borja de: *El último Cambó (1936-1947). La tentación autoritaria*, Grijalbo, Barcelona, 1997, original en catalán de 1996.
- El nacionalismo español contemporáneo*, Centro de Estudios Constitucionales, Serie minor, Madrid, 1996.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: Debate que sigue a las ponencias de José Manuel Castells, Francisco Tomás y Valiente y Enric Argullol en *VVAA: Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1996, pp. 546 y ss.
- SÁIZ, Alejandro: «Asimetría y Estado Federal en Canadá» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47, 1997, pp. 199 y ss.

- Estado federal y estatuto particular: la posición constitucional de la provincia de Québec en la federación canadiense*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SEIJAS, Esther: «Aproximación tridimensional al hecho diferencial: retrospectiva, perspectiva actual y prospectiva», comunicación presentada al *Taller sobre Federalismo asimétrico y hechos diferenciales*, Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, Alicante 1999.
- SOLÉ TURA, Jordi: «Un federalismo sin panaceas» en *El País*, 20 de noviembre de 1999, p. 15.
- TAJADURA, Javier: «Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes», comunicación presentada al *Taller sobre Federalismo asimétrico y hechos diferenciales*, Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, Alicante 1999, luego publicada en *VVAA: Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Alberto PÉREZ CALVO (coord.), Senado, Madrid, 2000, pp. 148 y ss.
- TARLTON, Charles D. : «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation» en *Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, pp. 861 y ss.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: «Los derechos históricos de los Territorios Forales a la luz de la Historia del Derecho» en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, tomo IV, pp. 3455 y ss. Original inédito de 1979.
- «Fundamentos históricos del tema autonómico» *Idem*, tomo V, pp. 3897 y ss. El original fue publicado en 1982.
- TRUJILLO, Gumersindo: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales a la forma territorial del Estado» en *Documentación Administrativa*, n° 232-233, 1992-1993, pp. 101 y ss.
- URRETAVIZCAYA, Iñaki: «Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las autonomías», comunicación presentada al *Taller sobre Federalismo asimétrico y hechos diferenciales*, Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, Alicante 1999.
- VEGA, Pedro de : «El carácter burgués de la ideología nacionalista» en *Sistema*, n° 16, 1977, pp. 51 y ss.
- VIVER, Carles: *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.