

NOTICIAS DE LIBROS

PALOMA BIGLINO CAMPOS (coord.): *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 285 págs.

El objeto de esta obra colectiva, según se señala en su introducción, es abordar un tema de actualidad, cual es el de la incidencia que la atribución de poderes a la Comunidad Europea ha tenido en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñada en la Constitución.

Más concretamente, el trabajo se centra en las dificultades que las Comunidades Autónomas encuentran a la hora de participar directamente en la elaboración de la política europea que les afecta. Esas dificultades vienen determinadas, en primer lugar, por la propia estructura de la Unión, que exige que esa participación se produzca a través de los Estados. A ello hay que añadir que en nuestro país no hay previstos (ni constitucional ni estatutariamente) cauces para que las Comunidades Autónomas puedan participar en el proceso de formación de las decisiones que el Estado adopte frente a la Comunidad Europea.

A pesar de los obstáculos, las Comunidades Autónomas han buscado cauces de participación en la política europea que se concretan, principalmente, en la intervención en el Comité de las Regiones y en la creación de Oficinas y Delegaciones en Bruselas.

El primero de ellos es asiduamente utilizado por nuestras Regiones. Pero cuenta con una eficacia restringida, dada la propia naturaleza del Comité, que carece de poderes decisorios y de legitimación ante el Tribunal de Justicia. No obstante, esta situación podría cambiar en el futuro (aunque, desde luego, no a corto plazo), pues se están dando pasos que suponen una creciente influencia de este órgano en el seno de la Unión. En este sentido, existen algunas propuestas de modificación del TCE que permitan configurarlo como una Cámara de representación territorial.

Por su parte, la participación de las Comunidades Autónomas a través de las Oficinas y Delegaciones en Bruselas ha experimentado una gran evolución en los últimos

tiempos. Esta modalidad, como se señala en el libro, les permite ahorrarse conflictos con el Estado. De un primer momento, en el que servían, sobre todo, para transmitir información en relación —fundamentalmente— con los fondos europeos, han pasado en la actualidad a asumir un importante protagonismo político, actuando en muchos casos como impulso del procedimiento decisorio comunitario. Sin embargo, esta participación no se lleva a cabo de manera institucional, sino mediante la presión indirecta.

Ahora bien, la existencia de esas vías de participación directa no ahorra el problema de establecer fórmulas adecuadas de comunicación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, de forma que éste pueda cumplir mejor con su derecho y deber de velar por los intereses comunes de aquéllas. Respecto a este asunto, los autores se han encargado de resaltar el creciente protagonismo de las Conferencias Sectoriales, frente al insuficiente funcionamiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. A pesar de ello, puede decirse que el Acuerdo sobre Participación Interna, aprobado por ésta el 20 de noviembre de 1994, es el eje actual del sistema de relaciones Estado-CCAA. El citado acuerdo consta de tres partes: *a*) principios generales; *b*) fase ascendente (o de «participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado»); y *c*) fase descendente (o de «participación en la fase de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones»). Por su parte, la acción de las Conferencias Sectoriales es también muy limitada. En primer lugar, porque funcionan de forma muy irregular. A ello hay que añadir que su labor es de carácter meramente deliberativo e informal y se centra sólo en la fase de ejecución de las políticas comunitarias y en la fijación de criterios para la distribución de subvenciones. En definitiva, puede decirse que el esquema normativo de participación del que se parte es muy ambicioso y, en la práctica, no se cumple.

Junto a estas fórmulas se encuentran otros instrumentos de participación que, como los mismos autores reconocen, son de difícil caracterización: la Consejería para asuntos autonómicos; la participación de las CCAA en los Comités Ejecutivos dependientes de la Comisión Europea; y la presencia de representantes autonómicos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. A este respecto, los autores vaticinan que la presencia de las CCAA en el seno del Consejo de Ministros de la UE o de las delegaciones estatales se producirá tarde o temprano, por lo que se aportan algunas ideas acerca de su delimitación y alcance.

Sobre las posibles vías que permitieran una acción común de nuestras Regiones frente a Europa (que mermarían considerablemente el papel del Estado como interlocutor válido de sus intereses ante la Comunidad Europea) se señalan una serie de objeciones de orden fáctico y jurídico. En cuanto a las primeras, porque el carácter asimétrico de nuestro Estado de las Autonomías supone que, muchas veces, no se desea tanto una solución común, como una representación propia. De ahí se deriva una no pequeña dificultad en la adopción de soluciones comunes. Las dificultades de índole jurídica se derivan de la posición que nuestro Tribunal Constitucional tiene del papel estatal en esta materia. En su Sentencia 165/1994 afirmó que el ámbito comunitario puede considerarse, en cierto modo, como interno. Pero ello no empece —en opinión del Alto Tribunal— para que el Estado, también en ese campo, sea el único compe-

tente para «ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas».

Y aquí reside otro de los problemas fundamentales que los autores han querido destacar en esta obra y que es considerado por ellos como un efecto perturbador del proceso de integración. Porque, para que el Estado lleve a cabo adecuadamente esa competencia es necesario que desempeñe un importante papel de integración que en nuestro ordenamiento, hoy por hoy, luce por su ausencia. Este problema —que, lejos de ser coyuntural, está firmemente enraizado— encuentra su origen en la forma en que se construyó nuestro Estado de las Autonomías. Pero, sea como fuere, ha provocado un incremento de los poderes de un Estado que se presenta como interlocutor único en los procesos de decisión de la Unión.

De la situación descrita en esta obra no parece vislumbrarse un panorama demasiado halagüeño. Las iniciativas planteadas, que apuestan por potenciar la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas o integrar a representantes autonómicos en la delegación española que asiste a los Consejos, no parecen ni suficientes ni del todo posibles. La tarea, por un lado, parece exigir reformas de mayor envergadura que pasarían por una reforma del Senado que lo capacitara para llevar a cabo una labor a la que está naturalmente llamado. Por otro, requeriría una paridad entre las Regiones que no sólo no existe, sino que, en muchos casos, tampoco es deseada.

La segunda gran cuestión planteada en esta obra afecta al plano interno de las Comunidades Autónomas. En concreto, al hecho de que las Asambleas Legislativas hayan sido desplazadas por los ejecutivos autonómicos en la formación de la voluntad europea. Los autores no se resignan a aceptar tal situación, por lo que proponen algunos remedios en el ámbito autonómico. Así, consideran necesaria la intensificación de la actividad parlamentaria de impulso político y control sobre los respectivos Gobiernos. Con carácter previo, se impone entonces el perfeccionamiento de los procedimientos parlamentarios. Dentro de ellos, resulta de una especial importancia la potenciación del derecho de información de los parlamentarios, de forma que posibilite un debate real y efectivo. También se sugiere la creación en los Parlamentos autonómicos de comisiones específicas relacionadas con los asuntos europeos. Otra vía, por fin, se abriría articulando mejor los medios para exigir en sede parlamentaria la responsabilidad política de los representantes de las CCAA en el Comité de las Regiones.

Las soluciones propuestas, sin embargo, no solventan las escasas posibilidades de participación directa de los Parlamentos regionales en la fase ascendente del Derecho Comunitario. Una vez más, la mirada se vuelve aquí hacia el Senado como sede natural para conseguir ese objetivo, lo que exige, sin duda, su reforma y adaptación a las nuevas necesidades.

En definitiva, el lector encontrará en esta obra importantes elementos para la reflexión en torno a la estructura territorial de nuestro Estado, en relación con las nuevas necesidades que vienen impuestas por el proceso de integración europea. Con ello, los autores aportan interesantes pautas para una eventual modificación del sistema actual que —en su opinión— no debe excluir *a priori* la posibilidad de una reforma constitucional.—*Patricia Rodríguez-Patrón.*

JACOBO ÁLVAREZ GARCÍA: *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*, Editorial Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2002.

El texto comentado recoge, en lo esencial, el trabajo que bajo la dirección de la profesora Josefina Gómez Mendoza, Jacobo Álvarez García presentó como tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, y que fue evaluado por un Tribunal integrado por los profesores Francisco Rubio Llorente, Francisco Quirós Linares, Nicolás Ortega Cantero, Rafael Mata Olmo y Juan Pablo Fusi Aizpirúa, obteniendo la máxima calificación.

Bajo el título *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*, la magnífica obra que aquí se presenta, premio a la investigación en Humanidades de la Real Academia de Doctores correspondiente al año 2000, constituye una interesante aportación al tema de la estructura territorial del Estado español. Hasta la fecha ningún trabajo había abordado de manera conjunta desde perspectivas tan diferentes, como la política y geográfica, el estudio riguroso y minucioso del mapa territorial español en un período histórico tan amplio. Se trata, como indica el autor, de un trabajo de Geohistoria, describe la historia de los discursos y las políticas de división territorial desde un punto de vista eminentemente geográfico, resulta interesante para teóricos de otras ramas; como la jurídica, económica, política, etc.

El libro se divide en cinco capítulos, en los que su autor apunta las claves de la actual división territorial española. Para ello analiza con exhaustividad la división provincial de 1833 y las divisiones territoriales de 1833 y 1975, para prestar posteriormente una especial atención a lo sucedido en el período comprendido entre 1977 y 1983, fundamental para la configuración de nuestro actual mapa autonómico.

En el primer capítulo, de carácter introductorio, se describen los conceptos teóricos, las hipótesis de partida, las fuentes de estudio y el proceso metodológico empleado en la investigación.

En los capítulos segundo y tercero se aborda lo sucedido desde las postrimerías del Antiguo Régimen hasta 1833. El autor advierte que ni en la Edad Media ni tampoco en la Moderna habían existido unidades políticas soberanas como Extremadura, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja o Andalucía, constatando que fue en la Constitución de Cádiz de 1812 cuando por vez primera se recoge esta nomenclatura en un texto legal. Las circunstancias políticas llevaron a los constituyentes gaditanos a efectuar dicha inclusión, tomando para ello como puntos de referencia, por un lado, la división regional que los geógrafos diseñaban en las corografías y mapas generales de España y, por otro, las Juntas Supremas de Armamento y Defensa creadas durante la Guerra de la Independencia. El Real Decreto de 1833 y los manuales escolares de Geografía se encargarán de consolidar este mapa autonómico, que permanecerá inalterado hasta el proceso autonómico.

El capítulo cuarto se dedica al análisis exhaustivo de la división provincial de 1833. Sobre ella, Álvarez García advierte que no fue fruto de una persona aislada, sino de un proceso en el que intervinieron múltiples instancias y diferentes regímenes políticos, que buscaban con ello objetivos lógicamente también diversos.

La división diseñada en 1833 representó una nueva concepción de la Nación española, edificada sobre un sistema electoral, apoyada fundamentalmente en el individuo, y que constituyó un importante avance en orden a la mejora y racionalización de la administración pública, al aproximarla a los ciudadanos e incrementar su eficacia. El pasado y el presente se vieron entremezclados en la nueva división territorial diseñada. Se crearon provincias en aquellos territorios que se habían desarrollado económicamente o habían incrementado su población, estableciéndose, al mismo tiempo, unos límites mínimo y máximo para la construcción de nuevas provincias. El acierto de esta división territorial explica su subsistencia, ratificada por la Constitución de 1931 e incluso por nuestro vigente Texto Fundamental, que exigían como requisito para la configuración de entidades autónomas, el mantenimiento del mapa provincial diseñado en cuestión. Según el autor, dos fueron básicamente los factores que contribuyeron especialmente a ello: en primer lugar, la existencia de una cierta incertidumbre sobre si todos los territorios del Estado harían uso de su derecho a la autonomía; y en segundo lugar, la presencia de una cierta identidad provincial.

El modelo de Estado centralizado vigente entre los años 1833 y 1975 fue duramente criticado, en la segunda mitad del siglo XIX, por el federalismo republicano y por los regionalismos y nacionalismos que emergieron a lo largo de la II República en Galicia, Cataluña y el País Vasco. Los manuales científicos y los libros de texto por su parte, y al mismo tiempo que recogían las nuevas provincias diseñadas por el decreto de 1833, mantenían unidades territoriales correspondientes al pasado.

A partir del último tercio del siglo XIX y como consecuencia, fundamentalmente, de la adquisición de un conocimiento detallado del territorio y de la recepción en España del nuevo concepto de Geografía, se describió una nueva organización regional. A tal efecto, se determinaron por una parte, los grandes conjuntos morfológicos y paisajísticos de la Península, respetándose, por otra, la existencia de las divisiones antiguas, que únicamente serían corregidas para acomodarlas a las regiones naturales.

En este capítulo cuarto se examina también la etapa del franquismo, caracterizada por la presencia de un modelo unitario, centralizado, política y administrativamente. La represión política explicó la desaparición de todas las críticas efectuadas por los geógrafos hacia la provincia como demarcación territorial así como de las reivindicaciones descentralizadoras. Los libros y manuales de geografía universitaria y escolar no introdujeron modificaciones en los esquemas de Geografía del primer tercio del siglo XX, que incluían las regiones históricas españolas. Los planes de estudio, de 1953, 1957 y 1963, de enseñanza media de la Geografía, introducían en los libros de texto un capítulo acerca de la organización del Estado que estudiaba las provincias en el marco de las quince regiones históricas del Decreto de 1833.

El último de los capítulos del libro, el quinto, se dedica al estudio de cinco años decisivos en lo que a la elaboración del actual mapa territorial de España se refiere (1975-1983). Como es sabido, la muerte de Franco marcó el inicio de la transición política, configurándose en 1976, de forma sorprendente, el modelo autonómico. Varios fueron los factores que condicionaron la regulación de la cuestión territorial en la Constitución española, entre ellos, señaladamente, la presión de los nacionalismos vasco y catalán,

la crisis de la idea unitaria de España y la emergencia de regiones postergadas que se sentían agraviadas.

El principio de libre disposición fue limitado por ciertos requisitos constitucionales, como la concesión del derecho de la iniciativa autonómica a las preautonomías aprobadas, la prohibición de la federación de las Comunidades Autónomas y la reserva a las Cortes de la facultad de intervenir directamente en la creación de las Comunidades. A pesar de que las únicas regiones que solicitaron la autonomía con anterioridad a las elecciones de 1977 fueron Cataluña y el País Vasco, tras su celebración, la práctica totalidad de las provincias se adherieron a esta reivindicación. Consciente del peligro de un traspaso en bloque de competencias del Estado a las Comunidades, el Gobierno efectuó un giro en su política, negando algunas de las promesas autonómicas.

En once de las diecisiete Comunidades se configuró el mapa escolar en coincidencia con el de las regiones históricas, sufriendo en el resto ciertas variaciones como consecuencia de diversas circunstancias entre las que el autor cita: el rechazo de los parlamentarios de la Comunidad castellano-manchega a integrar la provincia de Madrid o el de los parlamentarios del PSOE a incluir en la Comunidad andaluza a los ceutíes y mellillenses.

El mapa autonómico quedó cerrado tras los acuerdos de 1981, asistiéndose a lo largo de los últimos veinte años a su estabilización. Según Álvarez García el mapa autonómico al igual que el provincial ha encontrado el respaldo de las más importantes formaciones estatales aun contando con la ocasional formulación de propuestas de creación de nuevas provincias o de reaparición de otras anteriores a 1833.

La inmutabilidad es la característica de la delimitación territorial española, los mecanismos destinados a la alteración de límites dificultan sobremanera, como consecuencia de su rigidez, cambios que serían convenientes desde un punto de vista técnico o político. Son muchas los retos a los que debe enfrentarse la Geografía regional renovada en la actualidad, y entre ellos se citan la comarcalización, los desequilibrios socioeconómicos interregionales, el planteamiento de conflictos interregionales ligados a la gestión de determinados recursos naturales o la participación de las regiones españolas en nuevas formas de territorialidad, como pueden ser los grupos nacionales o las áreas de cooperación transfronteriza.—*Ana Gude Fernández.*