

El Impulso Autonómico

Manuel Fraga Iribarne

Presidente de la Xunta de Galicia

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

El Impulso Autonómico

Manuel Fraga Iribarne

Presidente de la Xunta de Galicia

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

El Impulso Autonómico



Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

El Impulso Autonómico

Manuel Fraga Iribarne

Presidente de la Xunta de Galicia

Sesión del Aula Parlamentaria
de la Junta General
del 16 de enero de 1996

© Junta General del Principado de Asturias
Edita: Junta General del Principado de Asturias
Diseño: Elías / Santamarina
D.L.: 499/1996
I.S.B.N.: 84-86804-29-9
Imprime: I. Gofer

Presentación

Ovidio Sánchez Díaz

Presidente de la Junta General del Principado de Asturias

Excelentísimas e ilustrísimas Autoridades, señoras y señores

Hemos querido concluir el primer ciclo del “Aula Parlamentaria” de la Junta General con la intervención de don Manuel Fraga Iribarne, cuya presencia entre nosotros le agradecemos vivamente.

Queremos agradecer también públicamente al Presidente del Parlamento de Galicia, don Victorino Núñez Rodríguez, el honor que nos hace al haber aceptado nuestra invitación para participar también en este acto.

Nuestro agradecimiento, en fin, al Presidente del Principado don Sergio Marqués, por haber tenido la amabilidad de asistir a esta sesión de nuestra “Aula Parlamentaria”.

No es ésta la primera visita de don Manuel Fraga al Principado de Asturias. De tierra vecina a la nuestra, don Manuel

Fraga acude periódicamente a esta capital como miembro, y en su última edición Presidente, del Jurado del Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales.

Tampoco es ésta la primera visita de don Manuel Fraga a la Junta General. Estuvo ya en este Parlamento el curso pasado y confiamos que en el futuro se sucedan otras estancias tan de recordar como sin duda será la de hoy.

El “Aula Parlamentaria” nació, al inicio de esta Legislatura, con el propósito de reforzar la vinculación social de la Junta General, haciendo de ella, además de Asamblea de representación política, foro también de reflexión para los debates de la actualidad bajo el estímulo del contraste con el pensamiento de destacadas y relevantes personalidad de la Política y el Derecho.

Y nadie puede dudar de que, como en pocos, en don Manuel Fraga concurre sobradamente esa doble condición, pues, lo mismo en la Política que en el Derecho, don Manuel Fraga ha ocupado siempre posiciones de cabecera.

Es materialmente imposible recorrer ahora el dilatado currículum del señor Fraga, y seguramente no sería necesario, pues, con independencia del lugar político de cada uno, los méritos y las capacidades de don Manuel Fraga, que, entre otras muchas distinciones, le han hecho acreedor de la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica, la Gran Cruz del Mérito Civil, la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort, la Encomienda de Número de Alfonso X el Sabio o el Título de Caballero de

la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III, son de reconocimiento general.

No obstante, y aunque sólo sea para respetar las convenciones (lo cual es siempre recomendable en una institución parlamentaria), recordaré brevemente algunos datos.

Ciertamente, la carrera política y la carrera jurídica de don Manuel Fraga son partes indisolubles de una misma biografía, en la que llegan incluso a coincidir en ocasiones. Baste pensar en su destino de Embajador en el Reino Unido o su participación en la Ponencia Constitucional. Pero, con todo, permítanme que ahora las refiera separadamente.

En lo político, don Manuel Fraga tiene una larga e interesante trayectoria. Por recordar las etapas más recientes, fue creador de Alianza Popular, Diputado Nacional, Jefe de la Oposición, Diputado europeo, y, actualmente, Presidente Fundador del Partido Popular y Presidente de la Xunta de Galicia desde 1989.

En lo jurídico, don Manuel Fraga es licenciado y doctorado en Derecho, con premio extraordinario en ambos casos, por la Universidad Complutense de Madrid, en la que se graduó igualmente en Ciencias Políticas y Económicas.

Ingresó en el Cuerpo de Letrados de las Cortes por oposición con el número uno, y obtuvo la Cátedra primero de Derecho Político en la Universidad de Valencia y posteriormente de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en la de Madrid.

Diplomático de carrera, huelga decir que en el ingreso en la Escuela Diplomática obtuvo también el número uno.

Doctor Honoris Causa por la UNED y por la Universidad Autónoma de Tamaulipas (Méjico), Numerario de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de la Real Academia Gallega, de la Academia Gallega de Jurisprudencia y Académico de Mérito de la Academia Portuguesa de la Historia, entre otras prestigiosas Instituciones de España, Europa y América.

Don Manuel Fraga ha pronunciado conferencias en los más importantes foros nacionales e internacionales y publicado estudios en revistas especializadas y medios de comunicación de prácticamente todo el mundo. Es autor de más de ochenta libros sobre temas de su especialidad, Ciencias Políticas y Teoría del Estado, y sobre otros referidos al pensamiento europeo, el mundo iberoamericano o la concreta realidad de Galicia.

Precisamente uno de esos libros lleva por título “Impulso autonómico”, y de ese asunto nos hablará hoy don Manuel Fraga. Haber seleccionado esta materia entre otras muchas posibles no parece necesitado de justificación alguna cuando la Institución convocante es autonómica, cuando el Conferenciante invitado es Presidente de una Comunidad Autónoma, y cuando además ha contribuido al debate autonómico con propuestas significativas que son de todos suficientemente conocidas.

En el referido estudio de don Manuel Fraga, el Profesor y el Político coinciden una vez más y eso hace su lectura especialmente interesante, como estoy seguro que lo será también su intervención en este acto, a la que ya sin más demora doy paso.

El Impulso Autonómico

Manuel Fraga Iribarne

Presidente de la Xunta de Galicia

Es para mí una ocasión de especial significación el poder hablarles hoy a ustedes en esta tierra, cuna de España, y tan unida históricamente a la mía, de la que me honro en ser Presidente.

En efecto, la suerte de Asturias y Galicia ha ido en muchas ocasiones paralela y eso desde tiempos inmemoriales. El occidente de Asturias y Galicia compartieron ya en la historia antigua una misma cultura castreña y ambos territorios pertenecieron a la provincia romana de la Gallaecia creada por Caracalla. Llegados los albores de la Edad Media tuvieron al principio una situación especial en la época visigoda, por la existencia del reino suevo-galaico por un lado, y lo indómito de las gentes astures, por otro. Durante la reconquista, el llamado a veces reino de Galicia es hijo, en gran medida, de la monarquía asturleonera. Hace poco, por cierto, prologué un libro con un título muy revelador: “Alfonso III el Magno, último rey de Oviedo y primero de Galicia”, donde tuve oca-

sión de reflexionar sobre alguno de estos temas. Pensemos que Galicia lleva unida ininterrumpidamente a la corona de Castilla desde la muerte del rey Alfonso IX, enterrado en la catedral compostelana, mientras que con Asturias compartió un mismo destino, con sólo breves interrupciones, desde la incorporación del territorio galaico a la monarquía del rey Alfonso II El Casto, es decir, cuatro siglos antes.

Nuestras economías tienen ciertos rasgos comunes derivados del carácter costero, el fuerte peso de la ganadería, el sufrimiento de fuertes ajustes industriales, la dispersión de la población en parroquias y comarcas y una acusada tendencia de ésta a la caída de tonos preocupantes.

Hasta compartimos personajes de enorme relieve en el pensamiento ilustrado como el Padre Feijoo, nacido en Casdemiro (Ourense) pero residente casi siempre en Oviedo. Incluso ese asturiano universal, Jovellanos, dio forma a su ejemplar "Memoria en defensa de la Junta Central" en Muros y la publicó en A Coruña. Obra que aún hoy sigue siendo una singular enseñanza sobre la defensa de un reformismo moderado y los peligros del radicalismo.

Por todo ello y mucho más, estoy seguro de que podremos compartir una sensibilidad similar en uno de los temas en los que la Nación española se juega su futuro: la configuración del Estado de las Autonomías.

Es este el objeto del que vengo a hablarles y empezaré con una frase del celeberrimo jurista Maurice Hauriou quien, ya

en 1907, escribía unas palabras que resultaron ser proféticas: “Llegó el momento de considerar al Estado, no como una soberanía, ni como una Ley, sino como una institución o conjunto de instituciones, o más exactamente aún como la institución de las instituciones”. Y continuaba el ilustre Decano de Toulouse diciendo que “Cuando el Estado era pequeño, existían en su seno instituciones autónomas. Al ir creciendo, las devoró y ahora éstas se reconstruyeron en su interior”.

Tres años más tarde, otro genial maestro, esta vez italiano, Santi Romano, escribía: “la actual organización estatal se revela insuficiente, lleva en su seno su pecado original: ser excesivamente simple”. No olvidemos que dedicó gran parte de su esfuerzo intelectual a la relación entre organizaciones superiores y otras en ellas englobadas.

Pues bien, estas reflexiones teóricas de dos grandes profesores tienen hoy en día un especial reflejo de una Nación como la nuestra constituída, como decía José Cadalso en el siglo XVIII, por “pueblos que estuvieron divididos, guerrearon unos con otros, hablaron distintas lenguas, se gobernaron por diferentes leyes, llevaron distintos trajes, y en fin, fueron naciones separadas”. En efecto, tras la unidad patria conseguida por los Reyes Católicos, siguen funcionando las juntas generales de las tres provincias vascongadas, las Cortes Navarras, la Junta del Reino de Galicia, cuyas actas, por cierto, están siendo publicadas por la Xunta de Galicia, habiendo aparecido hasta el momento tres volúmenes que me complace entregar hoy a la Biblioteca de la Junta General del Princi-

pado. Por su parte, en los territorios de la corona de Aragón los Fueros y observancias de Aragón son publicados en 1552, los “furs y privilegis del regne de Valencia” en 1580 y las “Constituciones” catalanas, impresas en 1588. Es en este sentido como hay que entender opiniones como la del eminente profesor Lalinde Abadía cuando dice que la monarquía de los Austrias no llegó a constituir un Estado en sentido técnico.

Los Decretos de Nueva Planta del primer monarca Borbón atenuaron esta situación y el liberalismo moderado postnapoleónico, que imprimió carácter a nuestro difícil siglo XIX, acabó por darle el golpe de gracia. Pero la reacción no se hizo esperar: Federalismo republicano, tradicionalismo y carlismo, *Renaixença catalana*, Bizkaitarrismo de Arana o regionalismo gallego son respuestas tempranas al proceso de centralización creciente que se quiso imponer a una Nación plural.

En Galicia sabemos algo de ello; en 1887 se redactó un proyecto de constitución para el estado galaico que en su artículo 2º proclamaba al país gallego como “Estado soberano” comprometiéndose a vivir perpetua e indisolublemente enlazado a los demás Estados hermanos de la Nación española. Dos años después, con una visión totalmente diferente, Alfredo Brañas, teorizaba “*avant la lettre*” sobre el Estado de las Autonomías en su importante libro “El Regionalismo”.

Valga esto para hacer entender que la realidad española exige, en cada momento histórico, de recomposiciones jurídico políticas que, según las circunstancias de cada época, consi-

gan el equilibrio entre su indisoluble unidad y pluralidad cultural, lingüística, económica y social de cada uno de sus territorios. Sólo así podrá vivirse ese proyecto ilusionado de vida en común que es, según Ortega, la esencia de toda Nación.

Esto lo tuve claro hace tiempo; en 1973, bajo un régimen político centralizado como pocos en nuestra historia, advertía en un ensayo titulado “Sociedad, región, Europa”, que el pluralismo territorial era “un problema real y un problema de todos” y que no podía “ser una cuestión tabú”. Defendí que “el concepto unidad no sólo es distinto al de uniformidad, sino que, en puridad, es opuesto a éste”. Recordé que España tenía mucho que ganar desarrollando y armonizando nuestro pluralismo territorial, si bien me atrevía a subrayar que “la regionalización sólo podía venir de una decisión política democrática”.

Pues bien, esa decisión política democrática fue adoptada con la aprobación de la Constitución española de 1978 en cuya redacción me honro en haber participado. No eran tiempos fáciles; el nacionalismo era hegemónico en Cataluña y el País Vasco, y en ocasiones su radicalismo era mayor que lo deseable en aquel delicado momento, en Galicia el galleguismo iba impregnando rápidamente a las fuerzas estatales que allí eran mayoritarias. Estos tres pueblos habían prebiscitado en el pasado sus respectivos estatutos de autonomía, pero el autonomismo se extendía velozmente en otros territorios con menos tradición al respecto, pero con igual de legítimas aspiraciones. El terrorismo separatista incluso disfrutaba de cier-

to odioso prestigio en algunos círculos, mientras sectores influyentes temían un resquebrajamiento nacional.

En este clima, fuerzas estatales, en especial de izquierda, se contagiaban más de la cuenta de cierta demagogia ultranacionalista. De modo que muchos vimos claro que había que defender con firmeza el principio de unidad, pero no desde posiciones centralistas, sino porque estábamos convencidos que, dibujado adecuadamente este principio, podría avanzarse en profundidad en el autogobierno de las colectividades históricas y regionales.

Así, entre otros, conseguimos que en nuestra Carta Magna se plasmase un equilibrado juego entre los conceptos de unidad y descentralización política. Se abrió así un proceso de trascendencia singular que nosotros defendíamos fuese serio, pausado y profundo. Sin embargo, fue demasiado precipitado al principio y a las prisas siguieron los parones intolerables o nuevos acelerones: Intento de rebajar el Estatuto gallego, chapuzas en Andalucía, la *LOAPA* con su intento de reinterpretación global del título VIII, “loapillas” que rebajaron el derecho a legislar de las nacionalidades y regiones...

Mi actitud, en cada momento, procuró ser clara, ya en noviembre del 79 me harté de manifestar que Galicia no aceptaría un Estatuto de segunda, justamente cuando allí apenas había presión separatista y menos presión terrorista. Hoy hasta me hace sonreír la página de mi diario del 12 de diciembre donde recuerdo que Gregorio Peces-Barba, que había defendido el carácter plurinacional de España en los debates

constituyentes, ahora me pedía que no “fuera abertzale en Galicia”. Le repliqué al prestigioso profesor que aunque no creía en los nacionalismos separatistas, sí creía en la autonomía y en el regionalismo (a lo Alfredo Brañas).

Aprobados los diecisiete Estatutos de autonomía, fue inevitable una pugna entre el Poder Central, reticente a reconocer esferas competenciales que ya no le correspondían y los poderes autonómicos (en especial, Cataluña, País Vasco y Galicia) dispuestas a hacer valer el cumplimiento de sus Estatutos. Pero los conflictos competenciales se prolongaron más de la cuenta y el resultado fue una jurisprudencia constitucional restrictiva que algún ex-presidente del alto Tribunal ha calificado de “moderadamente centralista”.

El aparato administrativo del Estado careció de reflejos para adaptarse al proceso de transferencias y las disfunciones administrativas, derivadas de las duplicidades y los solapamientos competenciales, caracterizaron las relaciones interadministrativas. Las descoordinaciones y la confusión en la gestión diaria de los distintos entes no ayudaron, ciertamente, a dar una imagen positiva del sistema. El Tribunal Constitucional lo había advertido ya desde el principio cuando dijo que “las comunidades autónomas... sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura substrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuírselas a esos entes territoriales y transferibles, con ellas, los medios personales y reales para ejercerlas” (Sentencia 58/1982).

A estas alturas, se sigue echando de menos una adecuada adaptación de las estructuras administrativas. Y nos tememos que el actual proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado sea otra ocasión perdida.

La adaptación no debe consistir nada más que en la supresión de unidades en el entramado burocrático del Estado, sino que debe llevar consigo una dinámica global de reordenación, refundición y redistribución organizativa así como las necesarias mutaciones cualitativas en el plano funcional.

La descentralización debería suponer la descarga de los aparatos centrales en orden a poder dedicarse, de lleno y con todas las energías, a lo que más genuinamente les corresponde. Pero, en demasiadas ocasiones, se dio la sensación de que el Poder Central se quiso parapetar en funciones administrativas que constituían un fin en sí mismas, como manifestación e instrumento de un poder político. Por supuesto, el principio de autonomía sufrió, pues sólo se puede legitimar la función ejecutiva estatal en detrimento de las propias competencias de la Comunidad Autónoma.

Mientras la realidad de los hechos iba por este camino, el artículo 103.1 de la Constitución proclamaba que “La administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Al tiempo que el artículo 22 de la Ley del Proceso Autonómico imponía una

reestructuración de la Administración periférica del Estado “observando en todo caso los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía de gasto”.

A ello hay que añadir el artículo 31.2 de la Constitución, de una importancia capital y de trascendencia pluridimensional, que, de forma sencilla y concisa, ordena que la ejecución del gasto deberá responder a criterios de eficiencia y economía.

Estos son los principios generales que han de dar luz e imprimir lógica a la literalidad de los preceptos que nunca puede ser interpretada de forma que los resultados sean incoherentes.

Digo esto porque la fría literalidad puede conducirnos a algún espejismo. Vayamos por partes.

A diferencia de los federalismos alemán, suizo o austriaco, no existe en el ordenamiento español una presunción general de competencias a favor de las nacionalidades y regiones. Así por ejemplo, el artículo 3 de la Constitución suiza atribuye a los cantones todo lo que no es conferido al poder central. La Federación necesitaría ampararse en un título constitucional específico para configurar una administración que ejecutase sus propias leyes. Esto ha determinado, en palabras de García Enterría, que el peso del federalismo “esté volcado entero sobre esta facultad de ejecución” por los estados federados de la legislación central, facultad constitucionalmente garantizada y que se añade a la inherente potestad de ejecución de

sus propias leyes. Así, la Constitución alemana establece que los Länder ejecutan las leyes federales como tarea propia.

Sin embargo, en el sistema español, las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas serán las que reciban, con carácter específico, en sus correspondientes Estatutos de autonomía dentro del marco de distribución que diseñan el artículo 148 y 149 de la Constitución. Es aquí donde empiezan los problemas, pues el artículo 149.1 reserva, unas veces, una serie de materias a favor del Estado de forma plena, pareciendo entenderse que se incluyen necesariamente todas las funciones tanto legislativas como ejecutivas (léanse por ejemplo los párrafos 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 11º, 14º, 16º, 19º, 20º, 21º ó 22º).

En otras ocasiones, se atribuyen al Estado competencias ejecutivas de un modo expreso: Ejemplos de ello son la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, carreteras interregionales, obras de interés general, puertos de interés general, fomento de la investigación científica y técnica, autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una comunidad autónoma, etc.

Ante ello, no ha faltado quien vea la complejidad, la duplicidad y el paralelismo de funciones como algo querido y buscado por la Constitución. Si el Estado tiene variadas funciones ejecutivas, deberá ostentar un aparato administrativo periférico en concurrencia con las administraciones autonómicas e, incluso, se justifica la estructura orgánica del Gobierno de la

Nación manteniendo Ministerios, Direcciones Generales, Secretarías de Estado, organismos autónomos. Pensemos en el Ministerio de Asuntos Sociales, o en la existencia autónoma de un Ministerio de Cultura.

Pero con el artículo 103.1 de la Constitución en la mano y el 31.2, ¿podemos afirmar alegremente que el sistema desarticulado, duplicado y confuso que poseemos es el querido por la Constitución? Rotundamente no. Los artículos 148 y 149 de la Constitución establecen un dibujo, pero un dibujo abierto que permite reconducir el proceso para dotarlo de coherencia. Son un marco general para que jueguen los Estatutos de autonomía, pero, como ha recordado Muñoz Machado, la descentralización, y mucho menos la descentralización administrativa, no se agota en los techos estatutarios. El Estatuto es un instrumento jurídico-formal que dota de inmunidad a las competencias asumidas a través de él frente a la acción de las instituciones generales del Estado. En ellos se recogen no todas las facultades de las comunidades autónomas, sino todas las que la Constitución les permite asumir con carácter indisponible.

Existen, pues, otros instrumentos constitucionales que posibilitan ahondar aún más en la descentralización, aunque en este caso, dependen de la voluntad de las instituciones generales del Estado. Aparte de instrumentos menores y precarios, como encomiendas de gestión vía convenios, destacan los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución.

Hace tiempo que vengo defendiendo que se utilicen todos los instrumentos que se cobijan en el texto constitucional para avanzar en el sistema de un modo coherente, autonomista y solidario, con el fin de trazar un dibujo claro, estable y avanzado a nuestro entramado administrativo plural. Concretamente el artículo 150.2 de la Constitución puede ser un instrumento utilísimo para ello.

Pero no debemos comenzar por los instrumentos antes de dejar claras las metas, para lo cual repetiré las palabras con las que anuncié la idea por primera vez, en un discurso pronunciado en el Parlamento de Galicia en marzo de 1992 y que obtuvo el respaldo de la Cámara. Dije en ese momento que: “la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas del artículo 143 debe ser continuada en un inmediato futuro por la consideración de administraciones únicas en el territorio de las comunidades..., excepto aquellas materias que constituyen el núcleo de la solidaridad y la definición de un marco propio del Gobierno central a nivel periférico”.

Pues bien, deberían arbitrarse los mecanismos para que la Administración autonómica sea la administración territorial por antonomasia, asumiendo, en el plano espacial que le es propio, las labores de gestión en aplicación de las políticas públicas y esto con carácter global.

No hay ningún obstáculo, ni racional ni constitucional, que impida que la globalidad de las funciones ejecutivas, sean asumidas por los medios personales y materiales de las Comunidades Autónomas

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las nuevas funciones se desplegarían sobre sectores de su actividad en los que ya viene desarrollando un nivel significativo de funciones en la actualidad. No hay razón para que dos administraciones construyan carreteras en el mismo territorio, otra cosa es que algunas de ellas, por su dimensión intercomunitaria, sean diseñadas desde el centro, lo que no cuestionamos. No parece justificable que la administración portuaria autonómica no pueda gestionar los puertos de interés general sin cuestionar la titularidad de los mismos cuando ésta se apoye en motivos convincentes. No hay razón para que dos administraciones distintas canalicen ayudas al sector agrario o mantengan servicios de atención a la mujer, o construyan parques industriales (caso del *SEPES* y del Instituto Galego da Vivenda e Solo en Galicia). No hay razón para que los organismos que gestionan políticas de fomento del empleo estén en distintas manos solapándose y compitiendo entre sí. No hay razón para que una administración se ocupe del personal laboral y los medios materiales de la administración de justicia, mientras otra se ocupa de los funcionarios que se sirven de esos medios y comparten su trabajo con aquel personal. No tiene sentido que la población costera tenga que tratar sistemáticamente con dos administraciones diferentes, o que una asociación, para poder funcionar como tal, tenga que vérselas con la Gobernación civil, por un lado, y con los registros autonómicos por otro. Etcétera, etcétera...

La propuesta de Administración Única supone, por tanto, la transferencia o delegación a favor de las Comunidades Autó-

nomas de cometidos que están en manos del Poder central en función del marco establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución y de la asunción de poderes, que dentro del mismo, toma cuerpo en cada uno de los estatutos de autonomía.

Ahora bien, hablábamos de excepciones. Los principios irrenunciables de unidad y solidaridad las imponen necesariamente. Creo que la consideración de la unidad y la solidaridad como meros límites a la autonomía empobrecen los conceptos. Me gusta más hacer ver que la unidad, autonomía y solidaridad se informan mutuamente y se complementan. No se puede hablar seriamente de autonomía, en especial para las regiones pobres, sin solidaridad. Por eso, desde la primera formulación de la Administración Única, quise dejar claro que debía seguir residenciándose en el Poder central:

A) La Hacienda, en cuanto recaudadora de los grandes impuestos y las cotizaciones a la Seguridad Social, sin perjuicio de la necesaria corresponsabilidad fiscal;

y B) el sistema básico de prestaciones de la Seguridad Social, en especial el desempleo y las pensiones.

Creo que la fragmentación de la caja única, en ambos casos no es de recibo si se quiere hacer de la solidaridad la auténtica argamasa del edificio estatal. Aquí sí que nos jugamos el ser o no ser. Como ha escrito con una claridad impresionante el profesor Meilán, si es responsabilidad del Estado hacer efectivo el principio de solidaridad que implica un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio espa-

ñol, pero no es capaz de evitar que las partes del todo no sigan trayectorias que las vayan separando entre sí, ¿en qué encontraría el Estado su justificación? ¿en el recordatorio de un pasado común? Reflexiones de este tipo deben hacernos reflexionar profundamente.

En cuanto a la unidad, debe reconocerse que la ciencia política, acosada por la tozudez de la evolución política diaria, ha puesto en cuestión los viejos dogmas en torno a la soberanía. No se trata de mantener las ideas de Bodino como un cadáver incorrupto, pero al fin y al cabo inerte. Ahora bien, de lo que sí no nos cabe la menor duda a los que defendemos la indisolubilidad de la Nación, es de que el Estado debe seguir teniendo en sus manos aquellas potestades que, en cada momento histórico, lo hagan reconocible como tal y merecedor de ese nombre.

De esta manera y con la vista puesta en el artículo 149 de la Constitución, me parece indiscutible que determinadas materias deberán seguir en manos del Poder central:

Ordenación general de la economía, moneda, dirección de las relaciones internacionales, nacionalidad y extranjería, defensa, fuerzas armadas y administración militar, seguridad general, hacienda general, las ramas fundamentales del ordenamiento jurídico (derecho mercantil, penal, núcleo básico del derecho civil y administrativo, derecho procesal) y los elementos configuradores del tercer Poder en un Estado de Derecho, el Poder Judicial deberán seguir residiendo en instancias centrales.

En estas cuestiones, de todas formas, me parece muy útil una expresión que vengo utilizando desde hace mucho tiempo en algunos de mis libros: es preciso establecer un diseño con “geometría variable” con el fin de que no nos desborde la aceleración de los procesos históricos, pues estamos hablando de realidades muy vivas y dinámicas.

Así por ejemplo, lo que antes parecía un campo vedado e infranqueable para los entes subestatales como era una cierta proyección exterior, hoy ha devenido en imprescindible dado el mundo universalizado e interconectado que nos ha tocado vivir. Amputar facultades en función del relieve exterior que puede adquirir una materia es cuestionar, pese a que pueda parecer lo contrario, todo el esquema competencial diseñado en la Constitución. Esto en el campo de las relaciones comunitarias o de las relaciones transfronterizas, donde las nacionalidades y regiones están llamadas a asumir nuevos papeles, parece indudable.

Otros fenómenos impulsarán más bien hacia la unidad. Así, a medida que en un Estado Social y Democrático de Derecho se incrementa la sensibilidad en torno a la protección de los derechos fundamentales, adquirirá especial relevancia una competencia como la del 149.1.1º que encomienda al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de esos derechos.

Sentado esto, debe dejarse constancia de que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “es obvio que el principio de igualdad no puede ser entendido en modo alguno como una

rigurosa y monolítica uniformidad... puesto que la potestad legislativa que las Comunidades autónomas gozan hacen potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio” (Sentencia de 16 de noviembre de 1981).

Quiero insistir en que la propuesta de Administración Única se mueve dentro de los parámetros constitucionales y que se alcanza naturalmente utilizando con normalidad los mecanismos jurídicos que la Constitución nos otorga en una línea análoga al federalismo de ejecución. Ocupando un lugar destacado, como ya señalé, el artículo 150.2. Recordemos su texto:

“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que el Estado se reserve para sí”.

Así pues, se puede transferir o delegar la ordenación o la gestión de un sector material sobre el que recaiga una competencia estatal a favor de una, varias o todas las Comunidades Autónomas y ello sin cuestionar la titularidad última del Estado, ni la posibilidad de que este ejerza un control sobre el uso de las facultades cedidas y sin que se impida una revocación de la delegación o transferencia a través de una ley orgánica.

nica de sentido contrario. Por otra parte, no serán objeto de traspaso aquellas materias cuya naturaleza lo impida.

Sobre esto último García de Enterría ha escrito que “no es posible afirmar que existan materias superexclusivas en el sentido de que no admitan una colaboración autonómica más o menos parcial, referente, pues, no a su titularidad y responsabilidad últimas, que es radicalmente intocable, sino a facultades de su gestión; por ejemplo, ello es perfectamente posible en los sistemas federales y regionales, en las titularidades vinculadas más directamente a la soberanía como las relaciones internacionales (citemos, por ejemplo, los convenios interfronterizos entre entes territoriales de distintos Estados, o la ejecución de tratados internacionales, aún sobre la responsabilidad última del Estado), defensa y fuerzas armadas (fórmulas de colaboración territorial con las fuerzas armadas, o la articulación como auxiliares de las policías autónomas, etc.); no hay pues materias de suyo indelegables susceptibles de enunciarse en una lista y más bien todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecten a la titularidad y responsabilidad última del Estado” (fin de la cita).

Si un autor tan poco sospechoso de autonomismo a ultranza y de una incontestable autoridad como García de Enterría afirma esto, ¿cómo puede aún quedar alguien que tema la idea de la Administración única, cuando, como ha quedado patente con mis reflexiones sobre el principio de unidad y de solidaridad, nunca hemos cuestionado estos principios e in-

cluso me he aventurado a pergeñar un listado de las materias excluidas de toda posible transferencia?

No vamos a negar que la idea nacida en Galicia busca soluciones que, teniendo en cuenta el derecho al autogobierno reconocido en el artículo 2 de nuestra Ley de Leyes, no pueden pasar sino por la potenciación de la autonomía. Pero creo, además, que esto es lo único constitucionalmente coherente y no la búsqueda de reconducciones centralizadoras.

No olvidamos que es este un punto en el que las exigencias jurídicas reclaman una escrupulosa responsabilidad política y un profundo sentido de Estado. Y si las Comunidades autónomas son también Estado, no pueden tener cabida actitudes ambiguas que pongan en permanente cuestión la unidad política. Podemos llegar a comprender que algunos aspectos de la Constitución no sean del gusto de todos, pero esa es la grandeza del consenso, el saber ceder en lo poco para alcanzar grandes objetivos en lo mucho. Objetivos que se resumen de una manera magistral en el preámbulo de la Constitución y que siempre debiéramos tener presente.

Otro de los temas sobre los que debemos hablar es acerca de la necesidad de una Cámara que sirva para defender la autonomía de las nacionalidades y regiones al tiempo que contribuya a aunar las partes en el todo.

Como es sabido, esto es común en los Estados de estructura federal o compuesta, donde uno de los elementos característicos es una Cámara fundamentalmente legislativa en la que se manifiestan las inquietudes territoriales.

En este sentido, ha tenido especial fortuna el Bundesrat alemán. La Ley Fundamental de Bonn continúa la tradición de la de Weimar y determina que los miembros del Bundesrat provienen de los Gobiernos de los Länder, aunque se permite la elección de sustitutos. Por ejemplo, en las Constituciones del Estado libre de Baviera de 1946 y de Baden Württemberg de 1953, se permite incluir Secretarios y Consejeros de Estado.

Coherentemente con este carácter, los representantes de los Länder están vinculados por mandato imperativo de sus correspondientes Gobiernos, de lo que se sigue la unidad de voto de cada Land, cuya voluntad se manifiesta unitariamente y no dividida o plural. Hasta tal punto es así, que los votos correspondientes a un mismo Land que sean contrarios entre sí se consideran nulos.

Las funciones del Bundesrat alemán no se limitan a lo legislativo sino que se extienden al campo de la reglamentación, la administración y la planificación y por supuesto, las reformas constitucionales. La cierta languidez de los Länder en el ejercicio de su derecho a legislar se ve compensada con creces con su influencia en el Poder Legislativo del Estado, en el que se incluye, en determinados casos, el derecho de veto.

Estas fórmulas han permitido obtener la leal participación de los Estados en materia legislativa y administrativa, incluida la planificación, siendo esta Cámara una de las piezas básicas de un sistema basado en el principio de lealtad constitucional (Bundestreue).

Otro ejemplo interesante es el de la Confederación Helvética. A los poco avisados, este supuesto puede despertarles recelos debido a la expresión “Confederación” y a que el artículo 3º de la Constitución suiza viene a proclamar la soberanía de los cantones en tanto que no esté limitada por la Constitución. Pero, como bien nos recuerda Karl Lowestein, “la competencia federal ha crecido considerablemente a costa de los Cantones. El control de la Federación sobre las riquezas naturales... las comunicaciones, los transportes... así como la multiplicación de reglamentaciones estatales en el desarrollo económico..., en el marco de una evolución hacia un Estado de bienestar, ha tenido que conducir necesariamente a una erosión del self-government cantonal”.

De esta manera, estamos ante un Estado federal pese a la tradicional y venerable denominación. En Suiza, hasta el ejecutivo está transido de un carácter territorial, ostentando la jefatura del Estado el Consejo Federal. Como bien se comprende, no es aquí donde quiero detenerme, sino en la Cámara legislativa de representación territorial que recibe el nombre de Ständerat.

La designación de los miembros corresponde a las Asambleas cantonales en los casos de Berna, Freiburg y Neuchâtel, mientras que en los demás Estados se produce por escrutinio mayoritario, al igual que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica o en Australia.

En Suiza existe una igualdad aproximada entre las dos cámaras legislativas. La Cámara de representación territorial ha

probado ser una eficaz representante de los intereses de los cantones.

Un federalismo mortecino pero revivido por la integración en la Unión Europea es el que se basa en la vigente Constitución austriaca de 7 de diciembre de 1929. El 12 de marzo de 1992, se concluyó un acuerdo entre la Federación austriaca y los Länder sobre el derecho de intervención de estos últimos en asuntos europeos.

Pues bien, en este sistema, la Cámara de representación territorial es el Bundesrat y sus miembros son elegidos por las Asambleas legislativas de los Estados federados. Hay unanimidad en la consideración de debilidad de la posición del Bundesrat austriaco, lo que ha llevado a la introducción del mecanismo de las denominadas leyes paccionadas, las cuales son aprobadas de común acuerdo entre el Bund (Estado central) y los Länder, a través de sus respectivas asambleas legislativas con carácter general pero a veces a cargo de los gobiernos. En estos contados casos, el Estado central y los Estados federados se encuentran en estricta posición de igualdad, lo que obliga a un estrecho trabajo de cooperación.

Valga este veloz repaso, para hacer ver que cuando se está reclamando que nuestro Senado sea una auténtica Cámara de representación territorial, se está pidiendo algo absolutamente normal en Derecho comparado. Habría que afirmar que es el nuestro un caso de anormalidad que debe ser corregido, máxime cuando no estamos sobrados de foros multilaterales de diálogo y participación.

Para ello no sería necesario copiar modelos foráneos de problemático encaje, sino tomar conciencia de que el artículo 69.1 de la Constitución, al proclamar que el Senado es la Cámara de representación territorial, está en abierta contradicción con las disposiciones que lo desarrollan. Por tanto, lo que habrá que hacer es reformar éstas conforme al espíritu de la Constitución.

No nos podemos permitir el lujo de mantener una Cámara superflua, redundante y subordinada y esperar que sólo tome protagonismo en momentos como el presente, cuando el Gobierno ha perdido elección tras elección, que es lo que explica que, por una vez, no se reproduzcan las relaciones de fuerzas del Congreso.

Alguien sugerirá que el camino más corto, económico y fácil es la pura supresión de nuestra Cámara Alta. Sin embargo, tengo que decir que siempre he sido partidario de un sano bicameralismo.

Recuerdese la anécdota de Washington, cuando en la Convención de Filadelfia había dudas sobre si la Constitución federal americana tendría o no un Senado. La Convención se acaloró en aquel momento y Jorge Washington, que la presidía, levantó la sesión para tomar café. Entonces, un principal opositor a la doble Cámara, Jefferson, siguió discutiendo y, en su excitación, bebió el café sin reparar que abrasaba, quemándose el paladar. Washington dijo: “Deme usted la taza”. Cambió el café a otra taza donde el café se templó y se la devolvió diciendo: “Ahora está mejor”. Para eso sirve la Segunda Cámara.

No se trata de resucitar una cámara de carácter nobiliario o sapiencial como la que Montesquieu tenía en mente cuando escribió en aras de una representación diferenciada a favor de las “gentes distinguidas por el nacimiento, las riquezas u honores”. Aunque vistos los riesgos del ejercicio del poder desde la prepotencia y el “rodillo” no debiera despreciarse tan a la ligera todo lo que suponga frenos y contrapesos.

Pero para que una segunda cámara tenga sentido, debe manifestar un modo distinto de representación que, en un modelo de descentralización política como el nuestro, no puede ser otro que el de la representación territorial.

Así se entendió en el primer momento del período constituyente, viniendo recogido en el artículo 60 del anteproyecto constitucional y no se olvide que las iniciativas del Grupo Parlamentario Popular iban en esa línea; la enmienda 691, cuyo primer firmante era López Rodó, proponía la siguiente redacción: “El Senado se compone de los representantes de las distintas regiones que integran España”. Sin embargo, uno de los escollos era la posibilidad real de que algunas provincias no se integrasen o no se constituyesen en Comunidades Autónomas, por lo que también se ensayaron otras redacciones. Así otra enmienda de un miembro del Grupo de Alianza Popular, Antonio Carro Martínez, en atención a ello, proponía el siguiente texto: “El Senado se compone de los senadores de los distintos territorios autónomos y, en su caso, de las provincias que integran España”.

Una y otra enmienda defendían la elección por los parlamentos autonómicos y la distribución numérica del anteproyecto, que merece ser recordada: “En cada territorio autónomo se designarán diez senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil. Ningún territorio autónomo podrá designar un número de Senadores igual o mayor al doble del número de Senadores que corresponda a otro Territorio autónomo”.

Como sabemos, ello no pudo fructificar en ese momento. Hice notar, y así consta en el diario de sesiones, que votábamos favorablemente la fórmula final por “el bien del consenso” y porque “se acercaba a un planteamiento razonable”... “como una forma de integrar, por una nueva vía, las diferencias regionales y sus legítimas diferencias de intereses”. Lo importante era centrar los esfuerzos en consolidar los grandes principios del sistema, con lo que el debate en torno al Senado no fue considerado como algo vital. La incertidumbre acerca de si en el futuro todo el mapa estaría estructurado en autonomías, e incluso la posibilidad de que no todas disfrutasen de asamblea legislativa, lo que sólo estaba claro en los casos de Galicia, Cataluña y el País Vasco, debido a sus antecedentes estatutarios, recomendó, asimismo, no atascarnos en concreciones que podrían devenir inútiles.

Por otro lado, no ha faltado quien ha apuntado (Fernández Segado) el deseo de las dos formaciones políticas mayoritarias en ese momento de configurar una Cámara Alta con una estructura que les posibilitara, en las mejores condiciones po-

sibles, su predominio, lo que se vería dificultado por una elección en el seno de las Asambleas legislativas autonómicas. Así como el posible pacto entre ambas (*UCD* y *PSOE*) por virtud del cual el partido socialista iba a mostrar su conformidad ante un Senado contrario a su modelo teóricamente federal a cambio de lograr la constitucionalización del sistema de representación proporcional en la elección de los diputados, algo que, sin duda, les favorecía electoralmente. Con lo que, como no es raro lamentablemente en política, situaciones de coyuntura determinaron soluciones que pueden convertirse en lastres de cara al futuro.

En mi propuesta no se trata de arrancar al Senado las competencias generales que ahora detenta, sino de subvertir su subordinación cuando se trate de cuestiones de directo interés autonómico.

Me interesa subrayar que no estamos ante un planteamiento puramente teórico, sino que, de una forma clara, nace, además y sobre todo, del imperativo de subsanar las deficiencias que se observan en el camino recorrido hasta ahora. Señalaré algunas:

En cuanto al déficit integrador de los intereses de las diferentes comunidades autónomas o las marginaciones inadmisibles en inversiones e infraestructuras, me temo que tanto Galicia como Asturias tienen mucho que decir.

Mención aparte merece el abuso de las relaciones bilaterales. Nada hay que oponer a que en cuestiones específicas de una

comunidad autónoma pero donde el Poder central ostenta potestades importantes de ordenación, impulso o resolución, la comunidad autónoma afectada adquiera un especial protagonismo como interlocutor diferenciado. Nadie va a negar, por ejemplo, que sobre la ordenación minera Asturias no deba ser especialmente escuchada, ni que en asuntos pesqueros lo sea Galicia cuya flota pesquera es el 50% de la de España. En asuntos de terrorismo habrá que estar atentos a la sensibilidad vasca, aunque, como es patente, aquí todos tendremos muchísimo que decir.

El problema surge cuando esto va más allá de lo razonable y, estando en juego los intereses de otros, o en el peor de los casos, de todos, se mantienen líneas de acuerdo cerradas y opacas a favor de comunidades de un mismo color político u ocasionalmente aliadas.

Pero como estamos hablando ahora de la participación autonómica en el poder legislativo del Estado, quiero detenerme en los graves ataques sufridos por las comunidades autónomas en su derecho a legislar y normar en general.

La legislación básica estatal ha constreñido excesivamente el espacio reservado a las competencias legislativas autonómicas que, si tienen esa naturaleza, es para poder cabalmente regular de modo sustancial sectores o actividades que configuran las materias de su competencia.

No deja de ser significativo que en los primeros comentarios doctrinales se identificara la competencia básica estatal con

el establecimiento de preceptos esenciales o fundamentales a partir de los cuales se da entrada a la opción legislativa propia de la Comunidad Autónoma. Al Estado correspondería, por tanto, nada más que el núcleo esencial de la regulación. Tal visión no carecía de lógica, pues era el mejor aval dogmático para evitar que no se desvirtúe el carácter legislativo de la competencia autónoma.

Esta concepción tuvo su reflejo en alguna sentencia primeriza del Tribunal constitucional que habló de que el contenido de las bases radicaba en la plasmación de los “principios y criterios esenciales” de la cuestión (Sentencia 32/1981, de 28 de julio). Sin embargo, el expansionismo legislativo del Poder Central fue poco respetuoso. La manera de entender la autonomía política por parte de algunas comunidades autónomas, en especial las nacionalidades históricas, entre las que se encuentra Galicia, suponía y supone, basta ver el contenido de sus alegaciones en los numerosos recursos planteados, el reconocimiento de una potestad autonómica con potencialidad innovadora y diferenciada enmarcada, eso sí, en los principios básicos definidos por las Cortes Generales.

Esto llevó a un desacuerdo sistemático que hipertrofió la labor del Tribunal Constitucional y acabó desembocando en una jurisprudencia restrictiva que admitió y consagró un entendimiento de las bases estatales como una regulación general de la materia, cuando no uniforme en buen número de facetas, que lleva consigo una regulación substantiva y aún de detalle.

Así, en una sentencia como la de 28 de enero de 1982, que reconoce que “no se puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía la correlativa competencia de la Comunidad” se definen las bases como “la normativa uniforme y de vigencia común”.

De este modo, se abrió una puerta que permitió en varias ocasiones que se considerasen como básicas medidas reglamentarias y aún ejecutivas, si bien a veces esto respondió a supuestos especialísimos de vacío normativo postconstitucional.

No se entiendan mis palabras como una crítica global a la importantísima y meritoria labor del Tribunal Constitucional. Aparte de no merecerlo, debido a su ingente trabajo y a su esfuerzo encomiable, debe reconocerse que su labor supo salvar el principio de autonomía cuando éste estaba en juego de una manera radical. Especialmente en la sentencia 76/83, de 5 de agosto, que declaró inconstitucional el carácter armonizador que se había atribuído a la *LOAPA*. Esta Ley venía a suponer la prevalencia en bloque del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico de forma que, tal como advirtieron insignes profesores como Lucas Verdú o Ignacio de Otto, “la tesis contiene el germen de la destrucción de la autonomía”. El momento era decisivo, pues se pretendía hacer del 149.3 una cláusula competencial y no una mera regla de solución de conflictos.

El intento no era nuevo pues en la afortunadamente abortada disposición transitoria tercera del Estatuto gallego se quiso

colar una “rebaja” semejante que sirviese de modelo para las futuras autonomías. Por supuesto, en Galicia, los que se prestaron a ello, no tardaron en pagarlo caro. Nosotros no nos prestamos a maniobras de ese género auspiciadas por los que, de cara a la galería, aparecían como más autonomistas que nosotros, pero que, en el fondo y bajo complicadas fórmulas legales, deturpaban el contenido auténtico de la autonomía política. El pueblo gallego tomó buena nota en las primeras elecciones a su Parlamento.

Volviendo, pues, al ejemplo de la *LOAPA*, justo es reconocer el papel del Tribunal Constitucional pero merecerá la pena reproducir lo dicho recientemente por algún ilustre profesor (García de Enterría) cuando afirmaba que la sentencia que anuló aquella ley “produjo efectos enormemente positivos: definió la invalidez de leyes que pretendiesen una interpretación general de los conceptos constitucionales; pero prácticamente todas las interpretaciones anuladas por esta razón formal fueron superadas, en cuanto a su estatalismo, por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

Pues bien, ante esta situación, habrá que empezar a recordar que el hecho de que una ley de bases haya sido declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional no significa que, si tuviese un contenido más autonomista, no sería ajustada a nuestra Carta Magna.

Yo estoy convencido de ello en referencia a Leyes como la de Conservación de Espacios naturales y Flora y Fauna Silvestres, la Ley de Costas y el Reglamento General de desarrollo

o la Ley de Aguas en las que se ha realizado, dicho sea en términos gráficos, una amputación casi física o geográfica a las comunidades autónomas, que en materia de limitaciones a la propiedad en terrenos contiguos a la ribera del mar, en espacios naturales o en la ordenación y administración hidráulica se han quedado con escasas facultades.

Las comunidades autónomas tienen competencias en urbanismo, administración territorial, ordenación sanitaria, pero con el Texto refundido de la Ley del Suelo, la Ley Bases de Régimen Local o con la Ley General de Sanidad, ¿qué espacio nos queda para configurar opciones propias?

Si esta es la situación, no nos podemos extrañar de que, a medida que se va descendiendo en la escala vertical de funciones, el Tribunal Constitucional haya terminado por consagrar que en las funciones ejecutivas apenas cabe una potestad reglamentaria a favor de las comunidades autónomas, debiendo limitarse éstas a la simple administración.

Todas estas reflexiones me llevan a defender que una de las competencias inexcusables en las que un futuro Senado reformado tendrá que incidir con especial efectividad es en el de la legislación básica estatal. De esta forma ésta estará impregnada de criterios autonómicos y ganará en aceptabilidad.

Otras de las vías de ampliación de las competencias estatales está en la importantísima e irrenunciable competencia del poder central en materia de ordenación general de la economía. En función de la misma, el Estado, en aras de la trascenden-

cia económica de una materia, puede llegar a ostentar una competencia cuasi universal. Recuérdense el tema candente de los horarios comerciales; pese a ostentar Galicia la competencia en comercio interior, la sentencia de 9 de junio de 1993 anuló la regulación que al respecto contenía la Ley de Ordenación del comercio interior de Galicia pese a reconocerse por el Tribunal que aquí no se deja margen para ulteriores desarrollos legislativos.

Tampoco aquí se debe olvidar, sin embargo, que las nacionalidades y regiones tienen facultades estatutarias de ordenación general de sus particulares economías, lo que comporta una limitación al ámbito de las potestades estatales. La sentencia del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo, rechazó que en materia económica se coloque “a las comunidades autónomas en la situación de meros gestores de créditos presupuestarios estatales, dependientes en cierto modo jerárquicamente de la Administración del Estado”, pues ello “resulta incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ella deriva”. Como ha señalado reiteradamente la doctrina “el ámbito de la intervención pública en la economía es precisamente uno de los sectores donde aparece con más nitidez la necesidad de actuación conjunta de las diferentes instancias territoriales” (Malaret).

Así pues, y dada la ya comentada necesidad de evitar los acentuados desequilibrios territoriales incompatibles con los artículos 2, 131 y 138 de la Constitución, todo aconseja que, cuando la ordenación económica incida directamente en

ellos, el Senado tenga opción de intervenir para que, de una forma operativa, se tengan en cuenta los criterios territoriales.

Y ya que de desequilibrios hablamos, no podemos dejar de mencionar el papel relevante que la declaración de interés general de determinadas obras por parte del Estado tiene en ese campo. Por un lado es fácil comprender cómo la discrecionalidad en la aplicación de este tipo de conceptos tiene un gran potencial de alteración del reparto competencial. Basta que el Estado califique un proyecto como de interés general para que sea absorbido por él un determinado sector de actividad.

Por otro lado, el nada despreciable desembolso que deriva de una declaración de este tipo, exige que se realice de una manera igual para todos y con criterios objetivos. Contemplada así la situación, consideramos que un Senado territorializado será un foro privilegiado para encuadrar la declaración del interés general en sus justos términos, teniendo en cuenta los puntos de vista autonómicos.

He afirmado ya que la Constitución posee mecanismos de avance y racionalización del Estado de las Autonomías. Entre ellos destaca los contenidos en números 1, 2 y 3 del artículo 150.

El número 1 establece la posibilidad de una delegación legislativa acordada por las Cortes generales confiriendo facultades que se incardinan en el ámbito normativo autonómico,

habilitándolo para el dictado de nuevas disposiciones en materia competencial estatal.

El número 2 ya fue comentado como la piedra angular sobre la que descansará la articulación de la idea de la Administración Única mediante la transferencia o delegación de facultades.

En cuanto al número 3, la Constitución prevé un mecanismo de enorme trascendencia ya que, a través de él, el Estado puede limitar la esfera autonómica con fines de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas. La gravedad del supuesto exige, ya ahora, que la necesidad de este tipo de leyes, sea valorada de forma especialísima por un voto previo de la mayoría absoluta de las dos Cámaras. Sólo un Senado territorializado podrá dar sentido a esa facultad que ya le otorga la Constitución en relación con las leyes de armonización.

Vemos, pues, que la propia naturaleza de los números 1, 2 y 3 del artículo 150 pide que en buena lógica se conceda una participación relevante a la Cámara de representación territorial.

Otro tanto habrá que decir, sobre la base de razones análogas y obvias, en relación a las facultades que en la actualidad detentan las Cortes Generales en relación a la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.

Un último aspecto en el que el Senado debe tener mucho que decir es en la aprobación de "Tratados internacionales

que supongan cesión de las competencias constitucionales”. Es evidente el interés de esta materia para una Cámara de representación territorial en la medida en que los entes en ella representados pueden verse privados de las competencias que le son propias por mandato constitucional y estatutario.

Si estas son las funciones que queremos para el Senado y lo que propugnamos es su carácter territorial, de lo que no cabe duda es de que hay que ir a una importante reforma de su composición. Los objetivos de la misma han de pasar, al menos, por un incremento cualitativo de la representación de nivel autonómico, hoy en día ahogada por la representación de la circunscripción electoral provincial.

Si queremos que el Senado tenga un carácter propio de representación “cruzada” o “complementaria”, no podemos mantener, en las condiciones actuales, el peso de la circunscripción electoral provincial que tenderá a reproducir normalmente la correlación de fuerzas del Congreso y que hará que el senador se sienta mucho más vinculado, en la práctica, a su grupo partidario que a su nacionalidad o región.

Lo que sí me parece adecuado es que la representación autonómica siga descansando, como hasta ahora, en la designación de los senadores por sus respectivos parlamentos territoriales. Ello contribuirá a una comunicación fluida entre aquellos y la Cámara de representación territorial, ayudará a traducir, en cierta medida, el pluralismo político existente en cada uno de los territorios, y mantendrá una línea de origen inequívocamente democrática que algunos podrían

cuestionar si imitáramos una Cámara tipo “Consejo” como la germánica.

También me parece de una enorme utilidad la posibilidad de abrir canales de participación a los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Estos serían portadores de la visión realista de los temas que aportan los avatares de la gestión diaria y, de alguna manera, sería coherente con su naturaleza de órganos de suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla (152.1 de la Constitución).

Acabamos de ver una de las vías posibles de configuración de la participación de las Comunidades Autónomas en el seno del poder legislativo. Pero en un Estado social y democrático de Derecho la participación no puede agotarse en ese plano.

El reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionales y regiones y la garantía del principio de solidaridad exigen un papel activo de los diferentes territorios en el diseño de las políticas económicas que son responsabilidad del Poder Central. La articulación de competencias en materia económica parece indicar la necesidad de foros institucionales de participación.

No olvidemos que una de las metas señaladas a la ordenación general de la economía es el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (artículo 138 de la Constitución). La planificación estatal

no sólo debe dar impulso al crecimiento de la productividad o al incremento de los niveles globales de renta, sino que debe tender a “equilibrar y armonizar el desarrollo regional tal como expresa el artículo 131.2. Se impone, por tanto, una dinámica que pasa, inexcusablemente, por la participación en las programaciones estatales y en la colaboración leal entre todos los poderes públicos y los agentes sociales.

El constituyente lo entendió perfectamente y previó un órgano estable de comunicación y asesoramiento que cubriese la necesidad apuntada. En efecto, el artículo 131.2 de la Constitución elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

Pues bien, estamos ante un artículo de la Constitución que no ha sido cumplido. Hasta tal punto es así, que el actual Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991 de 17 de junio, ni siquiera formalmente se ha justificado desde el artículo 131.2 sino desde el genérico e insuficiente, a estos efectos, artículo 9.2 de la Constitución. De este modo, no es de extrañar que en tal Ley ni se prevea la canalización de las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas, ni, mucho menos, su presencia en tal Consejo.

La situación es paradójica porque, si examinamos sus funciones, vemos que emite dictámenes preceptivos sobre antepro-

yectos que se refieran a materias socio-económicas y laborales e igualmente puede, por iniciativa propia, realizar informes sobre el amplio campo competencial establecido en el artículo 7.1.3 de dicha Ley: Economía, Fiscalidad, Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Agricultura y Pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transportes y Comunicaciones; Industria y Energía; Vivienda; Desarrollo Regional; Mercado Único y Cooperación para el Desarrollo.

Semejante amplitud de materias incide, por activa y por pasiva, en el ámbito competencial y de interés de las comunidades autónomas, por lo que, incluso en el supuesto de que la Constitución no estableciese nada al respecto, sería completamente razonable exigir que no fuesen marginadas en estos ámbitos.

De todo lo dicho se concluye que el Gobierno no ha querido cumplir el artículo 131.2 de la Constitución, y no vale decir que se ha renunciado a la técnica planificadora. En primer lugar, porque el término planificación puede y debe ser entendido de una forma amplia y flexible que es la que se identifica con el buen número de planes económicos, generales o sectoriales, que una y otra vez se fraguan y, en segundo lugar, porque aún interpretando el término en su sentido más arcaico de dirigismo estatal de la economía, podría decirse que el órgano previsto en el artículo 131.2 no es potestativo, aunque lo sea la planificación.

Tampoco se diga que las autonomías no tienen interés en participar, ya que deben entenderse con el Estado a otro nivel y no en el ámbito de un consejo consultivo, de las asociaciones de consumidores, de los sindicatos, etc. Somos conscientes de que un Consejo compuesto por agentes económicos y sociales, en representación de organizaciones socio-profesionales, básicamente trabajadores o empresarios, ofrece dificultades a la hora de articular la presencia de las comunidades autónomas, pero esto no es más que una poderosa razón en favor de la profunda transformación del actual Consejo o en favor de la creación de otro con fundamentos distintos.

El impulso autonómico, tal como yo lo entiendo, debe nacer y debe potenciar la dimensión cooperativa del sistema. El Tribunal Constitucional ha repetido en varias ocasiones que el Estado y las comunidades autónomas vienen sometidas a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos porque está implícito en la estructura compuesta del sistema.

Uno de los mecanismos fundamentales que han venido utilizándose en este sentido dentro de la llamada cooperación vertical son las conferencias sectoriales que reúnen a los representantes autonómicos con representantes de diferentes áreas ministeriales.

Por otra parte, la legislación sectorial suele contener preceptos destinados a las relaciones administrativas: La ley 22/

1988, de 28 de julio, de Costas, por ejemplo, dedica los artículos 116 a 118 a las relaciones interadministrativas.

Sin embargo, también aquí debemos ser cuidadosos, pues debe distinguirse la cooperación de la coordinación. Aquélla se basa en el mutuo respeto de las competencias de cada cual. La coordinación, por el contrario, debe basarse en una verdadera competencia constitucional a favor del Estado que le permita integrar la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto evitando o reduciendo disfunciones. La coordinación debe derivar de mandatos específicos como la coordinación general de la sanidad o la coordinación general de la actividad económica, pues, de lo contrario, el Estado estaría excediéndose.

Pero, respetando rigurosamente las competencias, sin introducir mecanismos de control que las pudieran poner en cuestión, pueden y deben buscarse fórmulas de colaboración abiertas y flexibles que tengan su raíz en el deber recíproco de mutuo apoyo y lealtad.

La sentencia del Tribunal Constitucional 96/1986, de 10 de julio, entre otras, ya ha dejado claro que el antedicho deber no puede suponer una ampliación de las competencias del Estado ni una limitación o condicionante del ejercicio de las competencias autonómicas.

Por ello las conferencias sectoriales no acaban de cumplir todas las exigencias derivadas del principio de cooperación y están faltas de un referente sistemático que las conecte en la

cumbre. Es ahí, a nivel de cúpula, en el escalón jerárquico superior donde aparece incompleta la cooperación.

En resumen, se trataría de crear un órgano nuevo que, de una parte, actuaría como instancia de culminación de las actuales conferencias sectoriales y, de otra, desempeñaría una función de “indirizzo político”, en lo relativo, fundamentalmente, a la política autonómica.

Sería una instancia de diálogo y debate transparente donde todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas y el Presidente del Gobierno del Estado reflexionarían sobre los intereses generales que a todos nos afectan.

Esto reequilibraría, en favor de una sana multilateralidad, el abuso de las relaciones bilaterales y opacas de una forma semejante a la “Conferencia de Ministros-Presidentes de los Länder” en Alemania que, además del Senado, es el principal foro de reunión de los estados federados en los que se abordan todas las cuestiones generales de interés común.

Finalmente, hablar de impulso autonómico sin tener en cuenta el decisivo y cada vez más influyente marco institucional Europeo, sería tanto como reflexionar en el vacío.

Desde Galicia, y más ahora que vamos a tener a Santiago como capital europea de la cultura, nos gusta hacer hincapié en una concepción de Europa como un conjunto que, bajo ese acervo común que la unifica (el cristianismo, el Derecho romano, la filosofía griega, los valores de pluralismo y democracia, etc.) encierra una rica diversidad en lo

sociológico, lo geográfico, lo cultural y lo económico. Consideramos que ello constituye uno de sus rasgos más característicos manifestado en la presencia, dentro de sus Estados, de regiones y pequeñas nacionalidades con un mayor o menor grado de reconocimiento político-jurídico. Negar esto es negar Europa.

Por ello, no podemos dejar de celebrar que en el Tratado de Maastricht, se haya tenido en cuenta, de una manera importante, el hecho regional. Así, en el capítulo dedicado a la Educación, Formación Profesional y Juventud se proclama el respeto a “la diversidad cultural y lingüística”, diversidad que va más allá de las lenguas comunes de cada Estado, o en el Título sobre la Cultura se establece que “la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto a la diversidad nacional y regional”.

Mención aparte merece la cohesión económica en el ámbito europeo desde la perspectiva regional. Si a nivel nacional las distancias son enormes, en el europeo, se nos antojan abismales. No habrá ciudadanía auténtica Europea, mientras un ciudadano de Mazaricos o de Pola de Somiedo se sienta inferior a uno de Frankfurt o Estrasburgo.

De esta forma hay que conseguir que cuando el Tratado de Maastricht fija como objetivo para la Comunidad “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el atraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales” ello no sea de una mera declara-

ción de principios. De ahí la importancia de los fondos de solidaridad.

Pero no podemos olvidar que las regiones más pobres hoy quizá no lo sean mañana a medida que se vayan incorporando las viejas naciones del Este. Deben cuidarse con esmero estos mecanismos, no cabe duda, pero de poco valdrá recibir flujos financieros si se ahogan, debido a medidas inadecuadas, los sectores productivos básicos. Asturias y Galicia, por ejemplo, pueden y deben producir mejor y más leche, esa es su vocación natural e impedirlo tiene consecuencias graves en el tejido socioeconómico de ambas, sobre todo cuando se cierran también otras alternativas: minería, construcción naval, siderurgia, pesca, conservas... Como regiones objetivo número uno, deben seguir reclamando la atención de los fondos estructurales pero también el libre desarrollo de sus potencialidades endógenas. Política regional no puede significar vivir del subsidio y la limosna.

Son multitud de razones políticas, económicas y culturales las que llaman a un mayor protagonismo de los länder, comunidades autónomas, regiones, etc. en la Unión que estamos construyendo. Conscientes de que no se puede edificar en el vacío, los redactores de Maastricht recogieron, como columna vertebral del sistema, el principio de subsidiaridad, el cual, como he venido defendiendo con energía en el Comité de las Regiones, no podía dejar de tener consecuencias en el escalón regional.

Este Comité, por cierto, ha sido otra de las importantes innovaciones estructurales del Tratado de la Unión en la dirección

que apuntamos. En estos momentos, como he repetido en múltiples ocasiones, estamos luchando para que sea algo más que un órgano consultivo y, de alguna manera, adquiriera carta de naturaleza como cámara de representación territorial en el ámbito europeo y que haga honor a su nombre, esto es, que sea exclusivamente regional. La Europa de las ciudades es muy importante y exigirá los cauces adecuados. He de decir que siendo firme partidario de ella, también me preocupa, sin embargo, la Europa de las aldeas, de las comarcas, etc. por ello el nivel regional, que atiende y armoniza todos ellos, ha de tener un protagonismo destacado.

El llamado movimiento regional europeo está ahí, más vivo que nunca, instituciones como el Parlamento Europeo o el Consejo de Europa se han hecho eco del mismo.

La traducción de esta problemática a nuestro ordenamiento interno debiera ser mucho más sencilla que en otros Estados menos descentralizados. Con nuestra Constitución en la mano no se explica que aún no hayamos encontrado una solución satisfactoria.

En el actual proceso de unidad europea, estamos asistiendo a una traslación de competencias desde los Estados miembros a los nuevos entes europeos que implica una progresiva transferencia de parcelas de soberanía desde el Estado a las instituciones de la Unión Europea.

Esto respondió más a una praxis puramente empírica que a una previa definición teórica, algo que no es nuevo, sino co-

mún en este tipo de procesos históricos como los que dieron lugar al Estado, por ejemplo, cuando la política unitaria de los Valois y Tudor en Francia o Inglaterra o incluso los Trastámara en la corona de Castilla antecedieron en mucho a las elucubraciones de los Maquiavelo, Bodino o Hobbes.

Deben, por tanto, superarse de una vez los obstáculos que para el protagonismo autonómico se derivan de una concepción rígida y arcaica de las relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado.

Una vez que se ha utilizado el artículo 93 de la Constitución atribuyendo a una entidad supranacional el ejercicio de competencias constitucionales, no podemos seguir entendiendo el artículo 149.1.3 con una visión anacrónica y expansiva que supone cerrar los ojos a la realidad.

En un mundo interconectado como el de hoy, arrancar facultades a las comunidades autónomas en virtud del más o menos relevante perfil exterior de su acción es tanto como cuestionar todo el reparto de competencias diseñado en nuestra Carta Magna.

Así pues, es inaplazable redefinir el modelo de relaciones Comunidad Autónoma-Estado-Unión Europea sobre todo en los procesos de configuración de la voluntad estatal ante las instancias europeas y en la presencia del mismo ante ellas.

Como ha recordado el Tribunal Constitucional, la distribución interna de competencias no se ve alterada por la integración en la Comunidad Europea, por lo que el Estado no de-

biera verse tentado a reasumir facultades que ya no le corresponden con la excusa del perfil internacional de la integración.

Así mismo, no podrá negarse un protagonismo a las Comunidades Autónomas cuando las decisiones comunitarias afecten a su esfera particular amparada por sus Estatutos de Autonomía.

Creo que en toda esta polémica ha terciado bien el Tribunal Constitucional al resolver un conflicto de competencias entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Estado español. En su sentencia de 26 de mayo de 1994, el alto Tribunal nos da la razón a los que, pese al escándalo de algunos, afirmábamos que “no cabe identificar materia de relaciones internacionales con todo tipo de actividad de alcance o proyección exterior” pues de lo contrario se produciría “una reordenación del propio orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (fundamento jurídico quinto de la citada sentencia).

Y esto se afirma tras dejar sentado con meridiana claridad en el fundamento jurídico anterior que “cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea vino a crear un orden jurídico nuevo, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse interno”.

De este modo, el Tribunal Constitucional avaló los argumentos de los que defendíamos una presencia externa de las Comunidades Autónomas ante las instancias europeas.

Una vez más, hay que recordar que no se está proponiendo nada extraño sino algo común, también en este terreno, a los Estados de estructura federal o compuesta.

En Alemania existe una Ley de cooperación entre el Estado federal y los estados federados (Länder) en asuntos de la Unión Europea, que entró en vigor el día de constitución de la Unión Europea.

En ella se prevé que el Gobierno Federal debe informar al Bundesrat de todos los proyectos de la Unión Europea que puedan ser de interés para los Länder, el cual, antes de fijar la posición negociadora, deberá emitir su informe. Así mismo se dispone que se incluirá a los representantes de los Länder en las negociaciones de la Comisión y del Consejo.

Pero lo más interesante es que cuando los proyectos afecten a facultades exclusivas de los Länder, el Gobierno Federal delegará en un representante de los Estados federados la dirección de las negociaciones. Lo que demuestra que en Alemania tienen muy claro algo de que debíamos admitir aquí en relación a las autonomías y es que los Länder también son Estado.

El Gobierno federal actuará jurídicamente en la medida en que los Länder, por acción u omisión, se vean afectados en ámbitos de sus potestades legislativas.

Los Länder podrán mantener relaciones permanentes directas con las instituciones de la Unión Europea.

Por su parte, en Bélgica, una ley especial de reformas institucionales, establece que los Gobiernos de Regiones y Comunidades “están autorizados a comprometer al Estado dentro del Consejo de las Comunidades Europeas cuando uno de sus miembros representa a Bélgica, según lo establecido” en determinados acuerdos de cooperación.

Al amparo de ello, el 8 de marzo de 1994, las Regiones, las Comunidades culturales y el Estado belga firmaron un acuerdo de cooperación “relativo a la representación del Reino de Bélgica dentro del Consejo de Ministros de la Unión Europea”.

Aunque ya con anterioridad un protocolo adoptado dentro de la Conferencia interministerial de la política exterior había repartido el derecho de representación del Reino de Bélgica entre las autoridades federales, regionales y de las comunidades culturales.

Así mismo, comunidades culturales y regiones han comisionado cada una de ellas a un representante ante el *COREPER*.

Partiendo de todas estas premisas aquí expuestas, y a la luz de las experiencias existentes en Derecho Comparado, la Xunta de Galicia ha lanzado una propuesta de participación en este campo que paso a exponer brevemente:

1º Las Comunidades Autónomas deberán ser informadas de todos los proyectos normativos de su interés que partan de la

Unión Europea (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, etc.) y emitirán su parecer de modo que les permita expresar su interés.

2º Debe instituirse la figura del delegado autonómico ante la representación permanente española.

3º Debe garantizarse la presencia de representantes de nivel autonómico en los Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión y sobre todo del Consejo que es donde la representación estatal tiene lugar más directamente.

4º Debe incluirse la posibilidad de que el Estado español sea representado por un consejero autonómico en supuestos en que el objeto de consideración afecte de una manera directa y especialísima a una Comunidad Autónoma concreta. A este respecto conviene recordar que el Parlamento europeo “invita a que los Estados miembros que, en virtud de su ordenamiento constitucional, cuenten con regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a facilitar la participación de representantes de las mismas en las reuniones del Consejo de Ministros cuando trate de cuestiones de su competencia (Resolución del 18 de noviembre de 1993).

5º Las Comunidades Autónomas podrán coadyuvar en el ejercicio de acciones del Estado español ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus actos autonómicos o en relación a decisiones de las instituciones y organismos de la Unión Europea que afectan a sus intereses.

Hasta aquí he expuesto lo que constituirá el corpus fundamental de mis propuestas. Soy consciente de que en ellas no se encierra ninguna fórmula mágica ni la solución a todos los problemas. Por eso conviene recordar lo que expresaba Jovellanos cuando decía que estaba persuadido de que “el medio más seguro de no hacer nada por el bien de la patria (y él amaba por igual a la grande y a la chica) es querer hacerlo todo”. Con ese mismo realismo y prudencia creo yo que debemos avanzar.

En definitiva, estimo que Administración Única, Reforma del Senado, Participación autonómica en el Consejo Económico y Social, Conferencia de Presidentes y un mayor protagonismo de las nacionalidades y regiones en la Unión Europea, son los ejes del necesario e inaplazable “impulso autonómico” que perfeccione y consolide nuestro marco colectivo de convivencia solidaria y abra el camino a unas “comunidades con autonomía real y verdadero autogobierno” / (subtítulo del libro “Impulso Autonómico”).

Junta General
del Principado de Asturias