

Alberto Pérez Calvo

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Pública de Navarra

Presentación

Me cabe la grata y honrosa tarea de presentar este número monográfico de Documentación Administrativa. Grata, sobre todo, porque la preparación del número me ha permitido entrar en contacto, una vez más, con excelentes profesionales y mejores amigos. Honrosa, porque el hecho de que me corresponda la presentación de este número, con el abanico de trabajos tan brillantes como contiene, no debe interpretarse más que como un inmerecido honor que se me hace.

El objetivo perseguido al plantear un número de Documentación Administrativa como el presente queda sintetizado en su propio título: «El Estado autonómico, hoy (El Estado autonómico tras los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución)». La idea inicial fue la de abordar el estudio de esos Acuerdos Autonómicos y la Ley Orgánica de transferencia mencionados. Más tarde, tras la oportuna reflexión y el debate subsiguiente en el seno del Consejo de Redacción de la Revista, esa idea inicial dio lugar a lo que hoy pretende mostrar el título, es decir, trascender el estudio de los Acuerdos y de la posterior Ley de transferencia y llevar a cabo un intento de visión general del Estado autonómico tras los Acuerdos y la Ley. En todo caso, esa visión general de ningún modo pretendía ser exhaustiva, lo que no sería propio de una Revista ni cabría con facilidad en uno de sus números. Se trataba, antes bien, de llevar a cabo el análisis de una miscelánea

de cuestiones que parecían esenciales para una formulación teórica satisfactoria sobre el Estado autonómico en el momento actual.

Con esa finalidad se determinaron las cuestiones que debían ser analizadas y se hicieron los encargos a los autores. Más tarde, redactados ya casi todos los trabajos, propuse que los mismos pudieran ser debatidos en unas Jornadas convocadas a este fin. Tanto el Instituto Nacional de Administración Pública como el Consejo de la Revista acogieron favorablemente la propuesta, de modo que las Jornadas han tenido lugar en Pamplona durante los días 30 de noviembre y 1 y 2 de diciembre de 1993. Las Jornadas han sido organizadas por el área de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho de la Universidad Pública de Navarra, por el servicio de protocolo de esta misma Universidad, por el Instituto Nacional de Administración Pública y por el Instituto Navarro de Administración Pública.

Las ponencias fueron expuestas y debatidas en diferentes sesiones denominadas con los títulos a que se hace referencia a continuación y con la colaboración brillante e inestimable de los moderadores que también se citan: bajo el título de «Nación y nacionalidades» y siendo moderador Pedro de Vega, se analizaron las ponencias de Javier Corcuera Atienza, Andrés de Blas y Jesús Prieto de Pedro; en torno al de «Cooperación en el Estado autonómico y el horizonte de las Comunidades Europeas» y desempeñando la labor de moderador José Asensi Sabater, se estudiaron y debatieron las ponencias de Enoch Alberti y de Alberto Pérez Calvo; Fernando de la Hucha moderó la siguiente sesión, titulada «Los Acuerdos Autonómicos y, en particular, la ampliación de competencias», en la que se expusieron las ponencias de Eliseo Aja y Joaquín Tornos y de Manuel Aragón; la sesión denominada «El Estado en las postrimerías del siglo XX», en la que se debatió la ponencia de Javier Pérez Royo, fue moderada por Carlos de Cabo; Ignacio Borrajo moderó la de «Administración y Régimen local en el Estado autonómico», en la que se analizaron las ponencias de Luciano Parejo y Luis Morell Ocaña; en la sesión que llevaba el nombre de «El Estado autonómico asimétrico», moderada por Miguel Ángel García Herrera, fueron objeto de debate las ponencias de Luis López Guerra, Juan José Solozábal y Gumersindo Trujillo; finalmente, Alvaro Rodríguez Bereijo moderó el debate de las ponencias de Fernando de la Hucha, de Juan Ramallo y de Juan Zornoza en la sesión dedicada a la «Financiación del Estado autonómico». En todas las sesiones tuvieron lugar vivos e incisivos debates que agotaron el tiempo destinado a ellos y permitieron poner a prueba las distintas exposiciones, hasta el punto de que casi todas ellas han sido matizadas o retocadas por sus autores tras las discusiones antes de proceder a su publicación.

Quiero advertir al lector que tiene en sus manos un número de Documentación Administrativa importante por la doctrina contenida en él. Todos los trabajos, desde su perspectiva concreta, aportan novedades que

sería ocioso enumerar, además de que se correría el riesgo de olvidar matices queridos por sus autores. El lector, sin duda, sabrá descubrirlas y apreciarlas.

Pero creo conveniente detenerme en una aportación que considero de la mayor relevancia, en estos momentos, como se puso de manifiesto en el transcurso de las Jornadas. Se trata de la afirmación hecha por el Profesor Trujillo al hilo de la presentación de su ponencia, en el sentido de que el modelo autonómico no es una estructura indefinida y «desconstitucionalizada», o sea, abierta a cualquier modificación sustancial por una mayoría parlamentaria simple o, incluso, absoluta, sino que está definida por las líneas constitucionales del Título VIII y por su concreto desarrollo, plasmado en los Estatutos de Autonomía, y amparada por tanto, y de modo especial, por la garantía de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de reforma de sus propios Estatutos, idea, ésta última, en la que también abundó el Profesor Aragón. Esta afirmación, de la que quizá pudiera encontrarse algún precedente (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1985), aunque apoyado sobre bases distintas, además de estar construida sobre una sólida fundamentación jurídica, está hecha en un momento en que es sumamente oportuna porque, precisamente hoy, encierra consecuencias teóricas y prácticas de la máxima relevancia. Un cúmulo de factores, en efecto, han podido crear la imagen de una ausencia de modelo amparado por la Constitución en relación con el Estado autonómico.

Así, el hecho de que la Constitución haya establecido unos principios (art. 143), con arreglo a los cuales podían crearse las Comunidades Autónomas, y unos límites máximos competenciales a disposición de los Estatutos de Autonomía (arts. 148 y 149), de modo que han sido estos Estatutos los que, dentro de esos límites constitucionales, han realizado la concreta definición territorial y competencial del Estado, ha permitido afirmaciones como la de que el modelo estaba «desconstitucionalizado» o «abierto» que, sin duda, han influido en esa percepción de ausencia de modelo amparado por la Constitución.

También, cuando se trata de cuestiones relacionadas con nuestro Estado autonómico, la presencia privilegiada de la ideología de los nacionalismos hispanos, para los que la inexistencia de un modelo definido de Estado les otorga una mayor facilidad para mostrar permanentemente posibles agravios y dirigir constantemente demandas de mayor autonomía y, en definitiva, para seguir existiendo como tales movimientos nacionalistas.

Y, asimismo, paradójicamente, ha podido influir en esa sensación alguna de las alternativas ofrecidas a veces frente a la ideología nacionalista como, por ejemplo, la federal, como si fuera posible aislar un modelo único de Estado federal de entre los varios existentes y sin que se sepa muy bien qué hay detrás de esta palabra cuando se pronuncia en

España como arma de combate, sin caer en la cuenta de cuánto hay y puede haber de federalismo en nuestro Estado autonómico.

También ha podido ser una circunstancia que haya favorecido esa sensación de ausencia de modelo constitucional el hecho de que, desde la aprobación de la Constitución, las preocupaciones esenciales en torno al Estado autonómico han estado volcadas en las urgentes e inaplazables tareas que ha sido preciso atender, como la creación de las Comunidades Autónomas, las transferencias de medios y servicios, el acomodo del Estado autonómico ante la nueva situación creada por el ingreso de España en la Comunidad Europea y la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 C. Ahora, finalizadas en lo esencial todas esas tareas, emerge esa preocupación por los límites del Estado autonómico o, lo que es lo mismo, por la definición precisa del modelo.

Y era lógico que ante esta sensación de provisionalidad y de incertidumbre, incompatibles con una de las funciones esenciales del Derecho como es la de proporcionar seguridad, surgieran voces clamando por una delimitación definitiva del Estado, por el cierre del modelo.

Pues bien, la afirmación anterior del Profesor Trujillo, surgida en los debates de las Jornadas, además de dar respuesta a esas voces, puede tener la virtud de modificar sustancialmente de ahora en adelante las perspectivas desde las que han de observarse nuestro Estado autonómico y las cuestiones que le afectan.

Así, en primer lugar, el recorrido histórico de nuestro Estado autonómico hasta hoy cobra todo su sentido, puesto que ha servido para construir un Estado acorde con nuestras necesidades democráticas de armonizar la existencia en un mismo espacio político estatal de la Nación española y de las nacionalidades que la integran, así como la de acercar las decisiones públicas al ciudadano en las cuestiones en que es posible.

En segundo lugar, a partir de ese dato, la única alternativa probable al Estado autonómico es la que pueden ofrecer quienes propugnan un Estado siempre abierto, inconcreto y ambiguo, con todas las posibles salidas delante, incluida la de la independencia. En cambio, otros intentos de alternativa, como el de un impreciso federalismo —esto es, como una etiqueta o rótulo para la polémica política sin desvelar qué aspectos de su técnica organizativa se pretende incorporar—, pueden considerarse como una vía muerta que, como tal, no conduce por sí misma a ninguna parte. Ese uso polémico parece ignorar que el federalismo es ante todo un principio organizativo más que una forma estatal unívoca y delimitada con precisión. Lo anterior, como es evidente, no significa que no haya que tener en cuenta principios generales y comunes a los Estados federales para aplicarlos, si procede, a nuestro modelo de Estado. Uno de estos principios es el de la participación de los Estados miembros en las decisiones de la Federación. Nuestro modelo, como la doctrina lo reconoce unánimemente, adolece de la carencia de una organización adecua-

da de este principio, por lo que sí sería pertinente su aclimatación concreta a nuestras circunstancias, sin que ello signifique que haya que tomarse al pie de la letra el diseño concreto de este principio en tal o cual Estado federal.

Y, en tercer lugar, los análisis, estudios y discusiones en torno a las funciones y disfunciones del Estado autonómico, o a las posibles soluciones a las mismas, pueden realizarse en un marco estatal definido y con límites precisos, lo que las convierte en una operación de perfeccionamiento del modelo. La medida inmediata de más envergadura en este sentido es la futura reforma del Senado que debe enmarcarse en el objetivo general, ya señalado, de dotar al Estado autonómico de una mayor capacidad de inordinación. Y me refiero a la reforma de la composición del Senado tal como se contempla en la Constitución, para la que la experiencia que se podrá adquirir con la reciente modificación de su Reglamento podrá ser muy útil. Pero hasta el sentido de esa misma reforma viene ya prefigurado en la Constitución que, al definir al Senado como Cámara de representación «territorial», forzosamente hay que remitirse al «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», contemplado en el artículo 2 C. y desarrollado en el Título VIII y en los Estatutos de Autonomía, para interpretar cumplidamente el adjetivo «territorial» como expresivo de la realidad de las Comunidades Autónomas.

En fin, como puede apreciarse, los trabajos recogidos en este número pueden dar lugar a consideraciones de tanto interés y a debates tan encendidos como los que tuvieron lugar a lo largo de las Jornadas.

Por todo ello, quiero mostrar mi agradecimiento en primer lugar a los autores de los trabajos por el esfuerzo que han dedicado a ellos y por la calidad conseguida. Este agradecimiento es extensivo a los moderadores de las sesiones de las Jornadas que condujeron y animaron con sus sugerentes intervenciones los debates de modo que las ponencias presentadas inicialmente han sido enriquecidas tras el contraste con otros puntos de vista y opiniones. Por la misma razón debo agradecer a los participantes en las Jornadas sus preguntas y sugerencias, así como la confianza que depositaron en la capacidad de todos nosotros para analizar la realidad de nuestro Estado autonómico.

Mi agradecimiento también para el Instituto Nacional de Administración Pública y para su Presidente, don José Constantino Nalda, que ha amparado y favorecido en todo momento los esfuerzos hechos para conseguir la mayor calidad posible para este número monográfico. Gracias del mismo modo al Instituto Navarro de Administración Pública y a su Director-Gerente, don Jesús Ramón Loitegui, cuyos nombres deben ir asociados igualmente al éxito de las Jornadas y, por tanto, a la mayor brillantez de este número. Asimismo, gracias a la Universidad Pública de Navarra, que ha puesto todos los medios a su alcance para

los mismos fines. En esa referencia a la Universidad debo hacer una mención especial a Susana Miqueleiz y Esther Zabaleta, integrantes del área de Derecho Constitucional, que han colaborado decisivamente en el desarrollo preciso y eficaz de las Jornadas. Finalmente, mi gratitud especial para el Consejo de Redacción de Documentación Administrativa, que honró a mi persona encargándome la coordinación de este número.

Estudios

