

V Seminario de Estudios Autonómicos (Toledo, abril de 1995)

Rubén Serrano Lozano
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

Durante el pasado mes de abril de 1995 se celebró en Toledo el V Seminario de Estudios Autonómicos, organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha (con la colaboración de las Cortes regionales y del Patronato Universitario de Toledo), bajo la dirección del catedrático de Derecho administrativo de dicha Universidad, el profesor LUIS ORTEGA. Como muchos sabrán, se trata de una iniciativa que anualmente pasa revista a las cuestiones de actualidad en materia autonómica, desde la perspectivas constitucional y administrativa, y que con esta quinta edición cabría decir que ha alcanzado su mayoría de edad.

En el acto inaugural, que tuvo lugar el día 25 de abril en el Paraninfo Universitario bajo la presidencia de los señores LUIS ARROYO ZAPATEIRO, Rector de la Universidad, y JOSÉ M.^a BARREDA FONTES, Presidente de las Cortes regionales, se presentó el libro colectivo dirigido por el profesor LUIS ORTEGA ÁLVAREZ y titulado *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* (cuidadosamente editado por las Cortes castellano-manchegas). El hecho merece ser destacado en la medida en que dicha Comunidad era, si no me equivoco, la única que no contaba con un comentario a su Estatuto. Ello queda hoy subsanado por una obra que, escrita por varios catedráticos de la Universidad (los profesores GÓMEZ RIVERO, DE PÁRAMO ARGÜELLES, PRIETO SANCHÍS, LÓPEZ GARRIDO, ESPÍN TEMPLADO, ARROYO ZAPATEIRO, PIÑAR MAÑAS, ORTEGA ÁLVAREZ, IGLESIAS SUÁREZ, FERNÁNDEZ TOMÁS, DE LAS HERAS SÁNCHEZ, y CARRASCO PERERA, a los que se añaden los profesores PAREJO ALFONSO y TORNOS MAS, de las Universidades Carlos III y Barcelona), analiza de manera temática y actualizada los aspectos más destacados del Estatuto reformado en 1994.

Volviendo al Seminario objeto de esta crónica, la primera ponencia corrió a cargo del profesor FRANCISCO TOMÁS y VALIENTE, antiguo Presidente del Tribunal Constitucional y Catedrático de Historia del Dere-

cho en la Universidad Autónoma de Madrid. En ella se expusieron las líneas actuales de la evolución de las relaciones entre el Estado y las CC.AA., centrándose en la que al parecer es una realidad en marcha: la reforma del Senado, en fase de estudio en la propia Cámara alta. Tras la creación en su seno de la Comisión General de CC.AA. (reforma del Reglamento del Senado publicada en el BOE de 19 de enero de 1994, que dio lugar a un nuevo Texto Refundido del Reglamento —BOE de 13 de mayo de 1994: al respecto véase F. J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ y J. M. MORALES ARROYO «Un intento de territorialización del Senado: La Comisión General de las Comunidades Autónomas», *Administración de Andalucía* n.º 20, 1994, págs. 305 y ss.), la conversión del Senado en una verdadera «Cámara de representación territorial» va poco a poco abriéndose camino. Fueron precisamente los problemas de dicho camino los que abordó el profesor TOMAS Y VALIENTE, mostrándose si no escéptico sí cauteloso en cuanto a la necesidad o la conveniencia (incluso la mera posibilidad política, habida cuenta de la dificultad de encontrar vías de consenso) de la reforma del Senado.

El profesor LUIS MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria y Decano de su Facultad de Derecho abordó en la segunda ponencia la descentralización política y administrativa tras la reforma estatutaria de 1994. Tras señalar la incipiente intención de generalizar el modelo autonómico en la Constitución de 1931, donde puede afirmarse que el resultado fue ambiguo, se refirió a la situación actual de los distintos niveles competenciales, una vez reformados once Estatutos de CC.AA. Reforma estatutaria que ha supuesto, en su opinión, dos resultados: una notable elevación del techo competencial de las CC.AA. y una equiparación incompleta con las CC.AA. de primer grado, ya que falta la asunción de algunas competencias tales como policía o INSALUD.

Señaló, por otra parte, la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al reparto competencial destacando singularmente el «carácter marcadamente equívoco de la exclusividad», donde ni todas las competencias del artículo 149 CE son exclusivas ni todas las competencias exclusivas de los Estatutos son tales, sino que son compartidas. Concluyó que al artículo 148 CE se le debía de dar el carácter transitorio que tuvo en la elaboración de nuestra Carta Magna, proponiendo una única lista competencial: la establecida en el artículo 149 CE.

Ya por la tarde, la tercera de las conferencias, titulada «La potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas», la dictó el profesor ALEJANDRO NIETO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Univer-

sidad Complutense de Madrid. Partiendo de la no fácil interpretación del artículo 127.1 de la Ley 30/92 en cuanto a la necesidad de la atribución expresa y por ley de la potestad sancionadora a las CC.AA., el profesor NIETO desglosó algunos aspectos de las jurisprudencias constitucional y administrativa acerca de los problemas constitucionales, competenciales, de tipicidad, etc., que plantea la indudable titularidad de dicha potestad por parte de las CC.AA. Especial atención le mereció la aplicación del principio *non bis in idem* y del concurso de normas, resueltos a su juicio de manera no muy adecuada por el Tribunal Supremo (según la idea de que la prohibición de doble sanción se refiere a «autoridades del mismo orden»).

El profesor ANTONIO EMBID IRUJO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, abordó en la cuarta de las ponencias una cuestión de permanente actualidad: el aún inexistente Plan Hidrológico Nacional y los trasvases de cuenca. El ponente comentó y criticó la regulación que de los trasvases de cuenca hace el anteproyecto de Ley de dicho Plan, haciendo hincapié en las posibles opciones políticas y técnicas que son la gran necesidad de una gran obra hidráulica en España y una política hidráulica de aprovechamiento del agua de modo que no se pierda absurdamente el agua pluvial acrecentando nuestros mares. Recordó que es el artículo 43 de la Ley de Aguas el que se refiere a que el Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley, y asimismo su número tercero el que dispone la adaptación de los Planes Hidrológicos de cuenca a las previsiones del Plan Hidrológico Nacional. Distinguió entre dos tipos de Planes Hidrológicos de cuenca, el *intercomunitario*, cuando la extensión de una cuenca hidrográfica es superior a una comunidad autónoma, y el *intracomunitario*, cuando una cuenca hidrográfica se extiende tan sólo por el territorio de una Comunidad Autónoma. Finalizó su intervención exponiendo que el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional no regula transferencias entre cuencas, sino sistemas de explotación de recursos, continuando este anteproyecto muy vinculado al concepto de excedente.

El segundo día del Seminario se abrió con la ponencia del profesor RAMON PARADA VÁZQUEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED. El tema elegido fue «El Estado de las nacionalidades o los nacionalingüismos», cuestión polémica tanto porque en la actualidad no deja de constituir fuente de opiniones contrapuestas como por ser abordada por los siempre originales —y a veces controvertidos— puntos de vista del profesor PARADA. Tras hacer un interesante resumen de los momentos y tensiones centrífugos y centrípetos de la historia de España, el ponente expuso una tesis que cabría resumir del modo siguien-

te: la unidad, que no homogeneidad, cultural de España es hoy indiscutible, lo cual hace que los nacionalismos periféricos vuelquen sus esfuerzos diferenciadores en las lenguas vernáculas. Y a juicio del ponente este esfuerzo autonómico de «normalización lingüística», además de ser artificial por cuanto basado en un «hecho diferencial» no cultural sino simplemente idiomático, atenta en ocasiones contra valores estos sí comunes a toda España y a todo Estado de Derecho, y con reflejo constitucional expreso como son la tolerancia, la igualdad, etc.

El profesor JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, habló en su ponencia de las relaciones entre el Estado y las CC.AA. tras la reforma de los Estatutos. Su intervención se centró en el nuevo diseño del reparto competencial que resulta de la nueva situación, haciendo particular hincapié en la que a su juicio es la tendencia a seguir: el federalismo de ejecución, es decir, la conveniencia de llevar la mayor parte de las líneas ejecutivas a las administraciones públicas más inferiores reconociendo la necesidad de preverse técnicas de sustitución o supervisión y de control de difícil articulación. También tuvo algunas palabras para el Anteproyecto de LOFAGE que pretende reformar la Administración Periférica del Estado.

La sesión vespertina del día 26 se inició con la conferencia del profesor LUCIANO PAREJO ALFONSO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Getafe (Madrid), quien habló de la Ley de bases del régimen local en su décimo aniversario, destacando que dicho texto legal tan sólo predetermina las competencias del Pleno, Alcalde y eventualmente del Consejo de Gobierno. Asimismo se refirió a las críticas que se le han formulado en cuanto a la relación diseñada entre el Alcalde y el Pleno, que responde a un equilibrio de poder, y en cuanto que la Ley no ha conseguido introducir el modelo de autonomía local que ella misma incorpora. Señaló que no sólo la autonomía local nunca ha sido precisada en la jurisprudencia constitucional sino que el Tribunal Constitucional la ha distorsionado en el terreno de la potestad sancionadora, concluyendo que parece asistirse a una pérdida de la identidad de la autonomía local.

Habiendo resultado imposible cubrir la ausencia a última hora del profesor DIEGO LÓPEZ GARRIDO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, quien iba a abordar el tema del Primer Aniversario del Comité de las Regiones, el director del Seminario profesor LUIS ORTEGA dictó una conferencia acerca de las posibles líneas de evolución del modelo autonómico y del reparto competencial

entre el Estado y las CC.AA. Su intervención se centró en rebatir la idea de que una vez cerrado, al menos aparentemente, el Título VIII, se demanda un nuevo reparto de competencias tendente hacia el aumento de la ejecución autonómica de la legislación estatal, pues es fácil argumentar, en ocasiones, que existe duplicidad en la prestación de servicios públicos cuando en realidad no hay tal duplicidad. Esto es así porque el artículo 149.1 CE atribuye competencias de ejecución al Estado, lo que garantiza la existencia de servicios públicos extendidos en el territorio nacional que son gestionados por la Administración del Estado y que a su vez justifica con fuerza y vigor la presencia de la Provincia como organización territorial del Estado, razón por la cual en el modelo constitucional hay necesariamente una Administración Periférica del Estado. Destacó que, como resultado de la Ley Orgánica 9/92 y posterior reforma de los Estatutos de Autonomía se puede deducir que el Estado en diez CC.AA. ha perdido buena parte de sus tareas de gestión.

La tercera y última jornada del Seminario comenzó con la ponencia del profesor JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y Decano de la Facultad de Derecho de Albacete, referida al proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. O mejor cabría decir la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues curiosamente mientras hablaba el ponente, esa misma mañana del jueves 27 de abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprobaba definitivamente el texto del proyecto remitido y enmendado por el Senado. El juicio que el texto del entonces proyecto merecía al profesor PIÑAR fue en general positivo (particularmente en lo que se refiere a la incorporación de determinadas exigencias del Derecho comunitario), si bien el conferenciante mostró su escepticismo respecto de su real aplicación, insistiendo en que lo que hace que las leyes sean buenas o malas no es el texto que se publica en el BOE sino su aplicación diaria por las distintas Administraciones Públicas. Señaló como antecedentes de esta nueva Ley de Contratos: la vieja Ley de Contratos de 1965 (modificada en 1973 y de forma sustancial en 1986 que exigió su adaptación a C.E.E.) y el Derecho comunitario, resultando de este último la obligación de una reforma de los contratos públicos donde impere la transparencia, evitar que la contratación sea exclusivamente con empresas nacionales y exigencias de publicidad de los contratos cuando sobrepasen ciertos umbrales. Hizo especial hincapié en que se trata de una Ley de bases de contratación y que por tanto debe ser aplicada por las Administraciones autonómicas, y de otro lado destacó los avatares que ha sufrido el artículo 1 referente al ámbito de aplicación, ya que la redacción inicial no era correcta conforme a las exigencias de la C.E.E., y llegado a este

punto señaló anecdóticamente los numerosos «tirones de orejas» que ha sufrido el Estado español por parte del TJCE, concretamente en las sentencias de 3 de mayo de 1994 y de 17 de noviembre de 1993. Como novedad importante de la Ley señaló el cambio de sistemática pues se estructura en una parte general y en una parte específica.

La segunda ponencia del día correspondió al profesor JOAQUIM FERRET I JACAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. El tema de la misma fue «Perspectivas de la función pública autonómica y local», y se centró en una visión de conjunto de los problemas de identidad que aquejan a dos sistemas de función pública territorial que a su juicio han mimetizado demasiado el modelo estatal. En su calidad de director de una escuela de funcionarios, el profesor FERRET puso particular énfasis en la formación continua del personal al servicio de las Administraciones Públicas, dato éste que a su juicio debería potenciarse si se quiere buscar la eficacia de la gestión pública. Propugnó que el sistema de la función pública debería ser más flexible y menos corporativo, criticó la creación de la función pública que, a su juicio, se hizo de forma improvisada y que ha querido ser salvado por el sistema de oposiciones restringidas. Indicó la conocida tentación existente hacia la laborización enmarcada dentro de una ideología predominante presidida por la eficiencia y el mercado, donde lo único que importa son los resultados careciendo de interés los procedimientos de ingreso.

Ya por la tarde, el profesor ÁNGEL CARRASCO PERERA, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha y Vicerrector de Relaciones Institucionales y del *Campus* de Toledo habló de la reciente Ley castellano-manchega 3/95 de 9 de marzo (DOCM de 21 de abril) que aprobó el Estatuto de los consumidores de Castilla-La Mancha. Esta Ley contiene, en opinión del ponente, junto a alguna extralimitación competencial, como por ejemplo la contenida en el artículo 5.2 y a innecesarias reiteraciones de normas estatales, novedades importantes en la defensa del consumidor como puedan ser medidas cautelares inmediatas y efectivas —resultado de una reflexión sobre este problema y de la existencia de una jurisprudencia del Tribunal Supremo— o un sistema arbitral que se viene aplicando desde hace algún tiempo en Castilla-La Mancha, datos éstos que la diferencian para bien de otras leyes autonómicas de contenido similar.

Al igual que en varios de los anteriores Seminarios, el acto de clausura corrió a cargo del Ministro para las Administraciones Públicas

D. JERÓNIMO SAAVEDRA ACEVEDO, quien, por un lado, comentó las leyes aprobadas esa mañana en las Cortes (además de la ya mencionada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la Ley de incompatibilidades de altos cargos) y, por otro, disertó acerca de la política autonómica del Gobierno, respondiendo posteriormente a varias preguntas de los periodistas y de los asistentes al Seminario.

III. Sección Jurisprudencia
