

# Perspectivas de consolidación del Estado Autonomómico\*

## Encuentro Internacional de Administrativistas

M<sup>a</sup> Teresa Carballeira Rivera

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

La evaluación del Estado de las Autonomías español y el análisis de las dificultades por las que actualmente atraviesa el modelo, constituyeron el tema de debate del «Encuentro internacional de Administrativistas», celebrado los días 12 y 13 de junio en Santiago de Compostela. La reunión, enmarcada dentro de los actos de conmemoración del V Centenario de la Universidad de Santiago de Compostela, fue organizada por el Área de Derecho Administrativo de esta Universidad, y dirigida por los Catedráticos de Santiago de Compostela, D. José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y D. Enrique GÓMEZ-REINO y CARNOTA. Para su realización se contó también con la colaboración del Parlamento de Galicia, la Escola Galega de Administración Pública y el Ayuntamiento de Santiago.

El Encuentro, que acogió a una treintena de especialistas <sup>1</sup>, fue inaugurado por el Excmo. Sr. Conselleiro da Presidencia e Administración Pública, D. Dositeo RODRÍGUEZ y clausurado por el Presidente del Parlamento de Galicia, D. Victorino NUÑEZ. A continuación tuvo lugar el acto solemne de investidura como Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Santiago de Compostela del Prof. D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Sin duda, todo un broche de oro para el Derecho Administrativo español que de este modo, reconoce y goza del privilegio de contar a su cabeza con juristas tan insignes como el homenajeado.

---

\* Este trabajo se integra en el marco del proyecto de investigación PB94-0631 de la DGICYT (MEC).

<sup>1</sup> Asistieron al Encuentro los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, MARTÍN-RETORTILLO (Sebastián), MARTÍN-RETORTILLO (Lorenzo), PARADA VÁZQUEZ, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, COSCULLUELA MONTANER, SOSA WAGNER, BERMEJO VERA, MUÑOZ MACHADO, DE LA QUADRA-SALCEDO, MARTÍN REBOLLO, SÁINZ MORENO, CASTELLS ARTECHE, LÓPEZ RAMÓN, FERNÁNDEZ FARRERES, FONT I LLOVET, SORIANO GARCÍA, EMBID IRUJO, BLASCO ESTEVE, JIMÉNEZ BLANCO, CLAVERO ARÉVALO, PÉREZ MORENO, GARRIDO FALLA, MEILÁN GIL, RODRÍGUEZ ARANA, ARGULLOL MURGADAS, FERRET JACAS, MASUCCI, CANDIDO DE OLIVEIRA y PIELOW.

La reunión, convocada bajo el lema «Perspectivas de consolidación del Estado Autonómico», se confirmó como un foro de reflexión y examen de aquellos aspectos claves y polémicos de los Estados compuestos. El programa de trabajo se estructuró en tres sesiones temáticas que sirvieron de marco y encauzamiento de las discusiones: (1) Uniformismo y variedad en los Estados Compuestos, (2) Problemas de organización interna y articulación competencial en el seno de las Comunidades Autónomas y, (3) Unión Europea y Estados compuestos. De las ideas vertidas en cada una de ellas pasamos a dar testimonio.

## **1. UNIFORMISMO Y VARIEDAD EN LOS ESTADOS COMPUESTOS**

La primera sesión versó sobre un aspecto principal del Estado Autonómico como es la definición del grado de uniformidad y variedad organizativa y competencial constitucionalmente admisibles en este tipo de modelos territoriales. La trascendencia y el porte jurídico del tema se dejaron sentir a lo largo de las discusiones. De hecho, fue aquí donde se dieron cita las posturas doctrinales más divergentes y donde el matiz lingüístico y la precisión técnica alcanzaron altas cotas. El debate giró en torno a tres grandes puntos de reflexión: a) el cuestionamiento del propio Estado Autonómico, b) la dimensión jurídica que debe otorgarse al hecho diferencial y, c) el papel del uniformismo como remedio para la desarticulación del modelo.

a) El primero de los bloques tuvo como protagonista el verbo fluido del Prof. PARADA VÁZQUEZ, que utilizó con gran agudeza en la defensa del modelo centralista de Estado. Tras apuntar la separación entre el sistema político y el diseño territorial del Estado, señaló el error en que se incurre habitualmente cuando se afirma la fortaleza de la democracia española en la generalización del sistema autonómico. Muy al contrario, para el interviniente, «a pesar de las autonomías tenemos democracia».

Las razones esgrimidas por éste en favor de tal opinión hunden sus raíces en la historia institucional española y la ciencia administrativa. Considera que, en comparación con la Constitución de 1931, la actual ha sido bastante menos respetuosa con la voluntad popular a la hora de implantar el modelo autonómico. Además, el escaso fervor nacionalista de 1978 (salvo en contadas partes del territorio), del que son buena muestra los resultados obtenidos en los referéndums estatutarios, pone de manifiesto que la recuperación del «Estado plurinacional» es obra de determinadas burocracias políticas antes que fruto de una necesidad social y organizativa. Concluyó señalando que los factores histórico-cul-

turales de las distintas comunidades y el avance socioeconómico del territorio español podrían ser perfectamente salvaguardados en un Estado democrático centralista, al estilo de Francia o Inglaterra, sin necesidad de crear nuevas redes de poder político o reavivar viejos fueros y derechos especiales.

Huelga decir que tales argumentaciones tuvieron rápida contestación entre los participantes. Sirva de ejemplo la aportación del Prof. COSCULLUELA MONTANER quien, desde una perspectiva diametralmente opuesta, insistió en que la generalización del modelo autonómico coadyuvó no sólo a alejar a los enemigos políticos de la democracia sino también a impulsar su estabilidad. En la misma línea, los profesores CLAVERO ARÉVALO o GARCÍA DE ENTERRÍA, testigos directos de la gestación del sistema, estimaron que hoy por hoy el retorno al centralismo administrativo resulta inviable, tanto política como socialmente. Reconocieron que, pese a los inevitables errores propios de la juventud de las instituciones, la autonomía otorgó riqueza, autogobierno, e identidad social al pueblo español. Realidades que claramente inclinan la balanza en favor del vigente modelo de Estado compuesto.

b) Superado este primer orden de cuestiones, se pasó a delimitar el ámbito de actuación de los factores o hechos diferenciales en los que se apoyan las distintas Comunidades Autónomas así como la incidencia de éstos sobre la configuración jurídica del modelo. Según el Prof. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, sólo existen tres campos donde los hechos diferenciales pueden desplegar toda su fuerza, a saber, el cultural, el geográfico y el histórico. Fuera de éstos ámbitos, parece obligado imponer una cierta uniformidad en el conjunto del Estado. De hecho, la Constitución española, una vez que ha definido los tipos y modelos autonómicos, ofrece un único y angosto espacio para la variedad, el de la autoorganización autonómica, que opera únicamente a nivel infraestatutario (MUÑOZ MACHADO). Y, aun en este supuesto, las alternativas organizativas que se propongan deben estar en sintonía con la cláusula de Estado social y democrático de derecho.

Ocurre, no obstante, que el desarrollo de esa diversidad organizativa y competencial no siempre discurre por la senda más adecuada. Algunos de los elementos del Estado autonómico han sido sobredimensionados para justificar las diferencias regionales y acrecentar la insolidaridad autonómica. Tal es el caso de la manipulación que se está haciendo de los *factores culturales e históricos* —más allá de los ámbitos que le son propios— para obtener posiciones de privilegio por parte de algunas Comunidades Autónomas (GARCÍA DE ENTERRÍA). El interés por colocar tales hechos

diferenciales en el epicentro del Estado compuesto y su utilización como parámetro de medición del grado de desarrollo autonómico, es producto de los nacionalismos políticos y no del sistema compuesto. Los factores identitarios no constituyen ni la base ni la esencia de la autonomía. Sólo los valores democráticos, plasmados en el autogobierno de las comunidades territoriales, fundamentan el Estado Autonómico. Cualquier desviación de esta idea matriz es, de entrada, perniciosa para el sistema.

Pero no es éste el único elemento de distorsión que padece actualmente el modelo territorial. Existen otros fenómenos que rompen el equilibrio entre uniformismo-variedad en favor de esta última. Uno de ellos es, a juicio de los participantes, *el régimen electoral*. Como es conocido, la actual dinámica de resultados electorales obliga a la permanente negociación de pactos políticos de gobernabilidad con los partidos nacionalistas. La consecuencia inmediata de este hecho es la «negativa a cerrar el modelo de Estado autonómico» (T.R. FERNÁNDEZ, de la QUADRA-SALCEDO) por parte de las distintas fuerzas políticas y el mantenimiento de un indeseado grado de inestabilidad que va a ser objeto de patrimonialización política (FERNÁNDEZ FARRERES). Frente a esto, algunos de los presentes opinaron que tal objetivo es prácticamente inalcanzable ya que el sistema es «tendencialmente abierto» (MARTÍN REBOLLO) y además las propias características de la etapa que vivimos invitan justamente a lo contrario (LÓPEZ RAMÓN).

El otro fenómeno coadyuvante es la *desvirtuación del contenido del art. 150.2 CE*. Aunque fue concebido inicialmente como una cláusula de igualación competencial por la que se permitía al Estado transferir a las Comunidades Autónomas facultades sobre materias no conexas con la soberanía, hoy en día se ha convertido en una «cláusula de manifestación de la variedad» (CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR). El uso indiscriminado que de este precepto se ha hecho para transferir competencias del artículo 149 CE y canalizar las nuevas alternativas organizatorias junto con la ausencia de un pronunciamiento sobre el tema por parte del Tribunal Constitucional, han dado como resultado la aparición de un incipiente «*federalismo asimétrico*» que poco a poco va adquiriendo carta de naturaleza dentro del sistema (COSCULLUELA MONTANER).

La respuesta de los especialistas frente a esta realidad fue unánime. Pese a los tintes políticos que reviste el tema, reconocieron la responsabilidad que como juristas tenían y manifestaron la necesidad de reconducir doctrinalmente el artículo 150.2 CE a sus términos constitucionales. Tarea para la que es indispensable la labor del Tribunal Constitucional. Otras vías apuntadas para la superación de este proceso de adulteración

fueron la creación de un «pacto político» de cierre del sistema (CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, GÓMEZ-REINO) y la aplicación de mecanismos de medición de la rentabilidad de la gestión administrativa en el ejercicio de las competencias, que muy bien podrían ser utilizados para controlar el nivel de transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas (PÉREZ MORENO).

c) Finalmente, los participantes dedicaron una parte sustancial de la mañana a analizar los mecanismos que prestan unidad al sistema. Cobró gran relevancia el papel del uniformismo competencial en tanto que manifestación del interés general y contrapunto a las disidencias autonómicas. Tras clarificar que los hechos diferenciales ya estaban amparados por el texto constitucional y que, por tanto, no había lugar a su apelación para obtener posiciones de ventaja competencial y organizativa dentro del sistema, se puso de manifiesto el auge que por circunstancias ajenas al propio sistema está cobrando el uniformismo. Dos son las causas que impulsan la necesidad de acercar las posiciones autonómicas: la imposición de criterios económicos generales a todo el territorio y la construcción de la Unión Europea (MUÑOZ MACHADO, MASUCCI). Dichos aspectos cierran cada vez más el espacio para la variedad e inclinan la balanza hacia un modelo donde las posiciones exacerbadas de autodeterminación deben ceder ante la defensa de los intereses generales.

La solución mayoritaria propuesta para conciliar ambas tendencias del sistema fue, aunque con ciertas reservas (MUÑOZ MACHADO), la *reforma del Senado*. De este modo, al integrar a las Comunidades Autónomas en los procesos de elaboración de las decisiones de carácter general estatal se logra encajar la diversidad dentro de la uniformidad. Sólo dando relevancia a las Comunidades Autónomas en la configuración de las instituciones políticas del Estado podría llegar a evitarse ese cierto caos producto de la insolidaridad interterritorial que actualmente padece el sistema (S. MARTÍN-RETORTILLO). No obstante y habida cuenta de la precisión en la ejecución que exige el tema, cualquier error en la nueva configuración acarrearía consecuencias irreparables. Así, si se rompe la necesaria simetría en la participación en los órganos del Estado, el efecto resultante será, con toda seguridad, más perjudicial para el sistema al tiempo que un medio de acentuar la ahora reinante insolidaridad entre Comunidades Autónomas (FERRET I JACAS).

También se apuntó la necesidad de *rellenar lagunas* sobre conceptos que están en la base del sistema y que aún no han logrado ser integrados de una forma unívoca. Tal es el caso de términos como «lo básico», «criterios de reparto competencial», «normas complementarias», etc..

Un cometido que cumple realizar a la jurisprudencia constitucional y a la doctrina administrativa.

## **2. ORGANIZACIÓN INTERNA Y ARTICULACIÓN COMPETENCIAL EN EL SENO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Una vez sentada la idea de que efectivamente la diversidad autonómica sólo puede operar en el nivel interno o infraestatutario, y muy sentidamente en el ámbito organizativo, se formularon algunas propuestas al respecto. De entrada, se recordaron los pactos autonómicos gestados en 1981 (L. MARTÍN-RETORTILLO). Allí justamente se pergeñó el modelo de articulación interna del Estado autonómico: los criterios de distribución de competencias, la simplificación del tejido administrativo, el impulso de la Administración única, las fórmulas de reparto competencial entre los distintos entes territoriales, los mecanismos de relación, etc. La aplicación de todos ellos coloca a las Comunidades Autónomas ante uno de sus más relevantes fines: fijar, repartir y supervisar la distribución y cumplimiento de los servicios públicos en su territorio y asegurar su prestación. Así pues, algunas de las claves de la articulación interna de las Comunidades Autónomas vienen dadas por la posibilidad que a éstas se les concede de ofertar soluciones adaptadas a sus peculiaridades organizativas, tanto de carácter político como territorial.

En este sentido, se planteó la posibilidad de favorecer el establecimiento de situaciones no homogéneas a nivel local (FONT I LLOVET) e, incluso, asimétricas dentro de la Comunidad (CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), creadas en función de las exigencias estatutarias, la eficacia administrativa y las necesidades propias del territorio. Y también, la de proceder a la corrección de los déficit que presenta el sistema autonómico respecto del *régimen local*. Debe eliminarse la excesiva centralización de competencias en el ámbito autonómico en beneficio de los entes locales y reubicar este nivel en el lugar que le corresponde dentro del marco organizativo. Para ello, hay que potenciar las transferencias de competencias hacia esa esfera (pacto local), reforzar determinadas figuras locales, como la provincia, que han sufrido una minusvaloración injustificada a causa del proceso autonómico (BLASCO ESTEVE), y articular medios y recursos para lograr una plena inserción del sistema local en las Comunidades Autónomas (FONT I LLOVET, PÉREZ MORENO).

Por último, también es importante promover los mecanismos de *relación interadministrativa*, de carácter formal o convencional, y los principios de la *Administración única*. Un camino, éste, que ya ha empezado a

recorrerse con la presentación del proyecto de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y que tendrá continuación en futuras reformas legislativas (Ley del Gobierno, Estatuto de la Función pública, modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, etc.) (RODRÍGUEZ ARANA).

### 3. UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS COMPUESTOS

Sobre este tema, que ocupó la última de las sesiones del Encuentro, confluyeron las siguientes ideas. En primer lugar, la *inviabilidad de una Europa de regiones* por varios motivos: la crisis de la idea misma a nivel europeo, la incorporación de países con fuertes raíces nacionales en la Unión Europea (Noruega, Suecia), y la incapacidad de articular el proyecto europeo y algunos de sus principios más señeros, con el de subsidiariedad, sobre un cuerpo de cien regiones de las que algunas son claramente antieuropeas. (GARCÍA DE ENTERRÍA, JIMÉNEZ BLANCO).

En segundo lugar, la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas debe conciliarse siempre con el importante papel encomendado al Estado que es, en última instancia, el verdadero representante de los intereses generales y el principal responsable de las tareas de ejecución de la política europea. No puede llegarse al extremo de permitir que la presencia de los niveles territoriales inferiores en el ámbito comunitario se convierta en un sistema de acoso al Estado o en una forma de debilitar la posición de éste frente a los restantes países miembros (MARTÍN REBOLLO, SORIANO).

Consiguientemente, y pese a las demandas de las Comunidades Autónomas (CASTELLS ARTECHE), el Consejo de las Regiones no puede ser más que un *órgano consultivo* sin reconocimiento funcional. Su más importante misión consistirá en la posibilidad de impugnar la validez de determinados actos comunitarios *ex* principio de subsidiariedad o cuando el Estado no ejercite la acción contra los acuerdos comunitarios.

Finalmente, se señaló que tal situación no merma la *participación de las Comunidades Autónomas* en la vida comunitaria, ya que mantienen su protagonismo tanto en la vía ascendente (formación de la voluntad del Estado) como en vía descendente (ejecución de la política comunitaria). La primera no sólo es posible —vía nombramiento de agregados autonómicos en la Unión Europea, por ejemplo— sino también necesaria. La segunda debe articularse teniendo siempre en cuenta la función

que corresponde al Estado en este campo, a saber, la responsabilidad de la ejecución y la coordinación en materia de transposición normativa por parte de las Comunidades Autónomas (CLAVERO ARÉVALO). Razón por lo cual, el Estado debe tener capacidad de sustitución de la actuación de las Comunidades Autónomas en caso de omisión de ejecución de Directivas. No así cuando la ejecución de las Directivas se presume irregular o contraria a la normativa europea. Si tal supuesto se diere, el Estado, antes que sustituir la labor de las Comunidades Autónomas, deberá utilizar las vías reaccionales pertinentes, esto es, impugnación ante el Tribunal Constitucional cuando se trate de leyes y ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se trate de actos o reglamentos, que llevaría aparajada la petición de suspensión de la ejecución (GARCÍA DE ENTERRÍA).

#### **4. LA VISIÓN DEL DERECHO COMPARADO**

El Derecho comparado también aportó una perspectiva interesante de la evolución y fines del Estado compuesto. A través de las distintas experiencias reseñadas por los participantes extranjeros se han podido observar los distintos estadios por los que actualmente discurre el movimiento federal europeo: desde los primeros pasos que da en esta línea un país de fuerte tradición centralista (Portugal), o la evolución del modelo donde ya está implantado (Italia), hasta la transformación en aquéllos con una honda raíz federal (Alemania).

El Prof. Antonio CÁNIDO DE OLIVEIRA, de la Universidade do Minho (Braga) ofreció un perfil del debate político-territorial que está teniendo lugar en el país vecino. Tras señalar las deficiencias del sistema organizativo portugués, provocadas en su mayor parte por la ausencia de entes intermedios y los procesos de desconcentración descoordinada efectuados, describió las distintas propuestas que se están barajando para erradicarlas. Una de ellas consistiría en un reforzamiento de la autonomía de los 75 municipios existentes en el país. Otra, en la iniciación de un proceso de desconcentración territorial articulada que supondría la atribución de mayor poder y competencias a las nuevas regiones, cuyos órganos de gobierno, siguiendo el modelo francés, serían nombrados por el gobierno central. Y la última, que es la que cuenta con más adeptos, consistiría en la regionalización administrativa del Estado en cinco territorios que, aun sin tener potestades legislativas, gozarían de un grado de autonomía suficiente para gestionar los asuntos propios de este nivel intermedio.

La intervención del Prof. Alfonso MASUCCI, de la Universidad de Nápoles, aportó una visión realista y actualizada de la situación italiana así como de las vías de solución ofertadas por la praxis y el Derecho frente a los problemas regionales. Una de las notas más sobresalientes del sistema regional italiano es, a tenor de este jurista, la génesis misma del sistema. Contrariamente a lo que pudiera parecer, la concesión de la autonomía a las regiones es fruto de una necesidad política, —la búsqueda de un acuerdo nacional y la conciliación de intereses—, y no la resultante de un movimiento histórico-autonomista. Se trata de un componente estructural del sistema que antes que diluirse en el proceso de formación regional ha ido fortaleciéndose hasta el punto de que aún, hoy en día, mediatiza las relaciones entre Estado y regiones. Una de sus consecuencias es la falta de otorgamiento de una constitución fiscal a los territorios autónomos que impide, de un lado, el crecimiento de la autonomía y, de otro, permite al Estado central manipular clientelaramente el modelo territorial.

También señaló que la propia evolución del sistema italiano hizo que los criterios tradicionales de competencia, jerarquía y distribución territorial hayan dejado paso a los de eficiencia, economía y eficacia, con la consiguiente alteración de las relaciones institucionales. En efecto, el pacto ha sustituido a la norma y la oportunidad a la legalidad. Ahora, las transferencias de competencias se llevan a cabo vía convenio y no vía ley formal, lo que permite una mayor movilidad de las mismas entre los distintos niveles territoriales —básicamente regiones y municipios— en función de necesidades puntuales que en cada momento se tengan. Y el principio de legalidad se ha visto sustituido por el del control de la eficacia mientras que la veste democrática de los órganos de gobierno suple y corrige cualquier deficiencia legal del sistema.

Por último, el prof. Christian PIELOW de la Universidad de Bochum acercó a este foro la experiencia alemana sobre el tema. Actualmente, el país está asistiendo a una reestructuración del modelo federal que trae causa en la reunificación de las dos Alemanias y la difícil situación económica por la que atraviesa.

Dos han sido las vías de resolución planteadas a nivel político. La primera, ya apuntada por el Prof. SOSA WAGNER, fue la de reducir el número de *Länder* articulando un sistema de fusiones con el fin de minorar las diferencias económicas entre los distintos territorios. La negativa de los ciudadanos alemanes a tal proceso provocó el fracaso inmediato de esta opción. La segunda vía apunta hacia una reforma funcional del sistema. Dentro del paquete de medidas reestructuradoras

propuesto, destacan la potenciación de los niveles de gobierno supra-municipal (hoy desechada), la relectura del federalismo cooperativo en materia de financiación —lo que implicaría la asunción del sistema de financiación unilateral de la Federación a los *Länder*—, o, en fin, la reconsideración del papel del *Bundesrat* o Senado alemán en la política general ya que al día de hoy se está convirtiendo en un segundo gobierno federal, con más inconvenientes que ventajas para el sistema.