

CRONICA DE LAS JORNADAS SOBRE COMUNIDADES AUTONOMAS CELEBRADAS EN SANTANDER ENTRE LOS DIAS 22 Y 25 DE MARZO DE 1988

Durante los días 22, 23, 24 y 25 de marzo de 1988 se celebraron en la ciudad de Santander, bajo el patrocinio de la Asamblea Regional de Cantabria, las Jornadas sobre Comunidades Autónomas, con la organización impecable de la Facultad de Derecho de la capital cántabra, magníficamente representada en la persona de su Decano, el Profesor Luis MARTÍN REBOLLO, Director de las Jornadas, que reunieron a un numeroso grupo de especialistas y de estudiosos interesados en el objeto de las mismas, presentado con el sugestivo subtítulo de «El futuro de las Autonomías Territoriales» y el deseo de hacer balance del camino hasta ahora recorrido, al mismo tiempo que concretar las perspectivas futuras del sistema de organización territorial dotado por la Constitución de 1978. Resulta imposible en una sencilla crónica como ésta hacer cumplida justicia a la extraordinaria calidad de las ponencias presentadas y, en general, a las valiosísimas aportaciones realizadas por los intervinientes a lo largo de los cuatro días de trabajo, por lo que la pretensión de estas líneas no puede ser sino revelar, siquiera sea aproximativamente, el armazón de lo tratado en las Jornadas, en la confianza de que la organización esmerada de las mismas culminará su estupenda labor con la publicación en breve del contenido íntegro de las ponencias y debates.

Expresión fidedigna y magistral de las intenciones de las Jornadas fue la conferencia inaugural, *Las Autonomías Territoriales ante el futuro*, a cargo del Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, quien puso de manifiesto, en las tres líneas argumentales de su exposición, la oportunidad de la reflexión sobre esta materia. En primer lugar, porque la Constitución está a punto de cumplir sus diez primeros años de vida, lo que significa que el sistema constitucional del Estado autonómico no sólo se ha desarrollado y establecido plenamente, sino que, además —y resaltó el conferenciante la importancia de este fenómeno—, ha arraigado socialmente. Componente esencial del definitivo establecimiento y del arraigo social del Estado de las Autonomías ha sido la labor de los juristas, en último extremo del Tribunal Constitucional, que han inducido del Título VIII de la Constitución, en opinión del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, un verdadero *sistema global*, una estructura única superpuesta a las dos instancias políticas (poder central y Comunidades Autónomas) integrable en el fenómeno del federalismo cooperativo, si bien

los mecanismos institucionales no responden a la perfección a ese modelo (como lo demuestra la extendida polémica a propósito de las funciones del Senado español, mera repetición de las atribuidas a la Cámara baja, sin poder servir de valedor de la voluntad de las entidades territoriales en el proceso de formación de la voluntad estatal, a pesar de su configuración como «Cámara de representación territorial» en el artículo 69 de la Constitución).

En segundo lugar, se está cumpliendo o se ha cumplido ya en todos los casos el *plazo marcado por el artículo 148 de la Constitución para la ampliación del elenco de competencias autonómicas*. El significado de esta norma no puede ser otro que señalar la voluntad del constituyente de que las desigualdades entre las CC. AA. sean solamente transitorias, fijar desde el comienzo la *homogeneidad tendencial* de todas ellas. Ahora bien, el problema central en este punto es la alternativa de opciones ofrecida por la Constitución para alcanzar ese resultado de ampliación competencial. Según el autorizado entender del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, no cabe excusar la reforma de los Estatutos contemplada constitucionalmente, a través del mecanismo de la transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución, expediente de dudosa constitucionalidad si se tratase de leyes absolutamente genéricas (1); por esta razón se inclinó decididamente el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA hacia una política de transferencias sectoriales, es decir, delegaciones específicas de servicios o ámbitos materiales concretos (al estilo de la delegación operada en materia de transportes por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio), añadiendo, además, que para que esta política fuera eficaz debería ser general, sistemática y negociada cuidadosamente.

En tercer lugar, se refirió el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA a la perspectiva de la *integración europea*, desde la cual (sobre todo a partir del Acta Unica) hay que reconstruir el concepto de Estado, como fiel de la balanza en el equilibrio del proceso autonómico español y el proceso de integración transnacional, que deben vivirse como procesos complementarios.

En la primera ponencia de las Jornadas el Profesor Joaquín TORNOS MAS trató *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: problemas de articulación*. Tras aludir al sistema constitucional de distribución competencial, poniendo de relieve la peculiaridad del mismo en el sentido de consistir, a la postre, en una única lista, de carácter exhaustivo, de competencias autonómicas, contenida en el Estatuto de cada Comunidad Autónoma, dejando a la competencia estatal un ámbito residual (esquema radicalmente opuesto al de los Estados federales), centró fundamentalmente su exposición en el problema

(1) El Profesor Luis COSCULLUELA MONTANER descalificó enérgicamente en la mesa redonda que siguió a la ponencia el recurso a los precedentes canario y valenciano: LOTRACA 11/1982 y LOTRAVA 12/1982, ambas de 10 de agosto, a las que tachó de chapuza jurídica por motivos políticos, puesto que tales leyes tuvieron por misión en su momento suavizar unos pactos políticos, impidiendo recelos o rechazos a la imposición del acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Propuso la *validación* de esos casos mediante la reforma de los respectivos Estatutos.

de la *ampliación de los niveles competenciales* asumidos en los Estatutos. Sobre el mismo postuló la igualación sustancial, en el plano jurídico, de las competencias de todas las CC. AA., previo pacto político entre los agentes estatal y autonómicos. Con ello respondía a la pregunta acerca del qué, acerca del punto de llegada del proceso autonómico, apoyándose en razones tan poderosas como la necesidad de evitar las disfunciones ocasionadas por la enorme heterogeneidad de las competencias que puede ejercitar el Estado en las diversas partes del territorio nacional, lo que sin duda repercute en la estructura de su Administración, cuya reforma será indispensable condición de eficacia de la ampliación competencial.

Respuesta más polémica, a todas luces, tiene la pregunta acerca del cómo, acerca del camino que deba o pueda seguirse para alcanzar el objetivo apuntado. Defendió también el Profesor TORNOS como más conveniente la vía de la *reforma estatutaria*, por estar fundado el diseño territorial del Estado en el principio dispositivo (2), aunque sin despreñar en ningún momento la utilidad práctica que pueden ofrecer las leyes orgánicas de transferencia o delegación para afrontar situaciones o problemas concretos, actuando de complemento excepcional a la atribución de competencias en el Estatuto, incrementando éstas con algunas de titularidad estatal.

Respecto a la posibilidad de las denominadas por la doctrina Comunidades Autónomas de primer nivel de acceder a la reforma estatutaria prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, frente a la negativa del Profesor Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sustentada a lo largo del debate en razón del contenido literal del precepto y del hecho de que tal precisión se contenga en ese artículo y no en otro, el Profesor TORNOS opinó que no cabe excluir la reforma, si bien matizando que no sería tanto una ampliación de títulos materiales competenciales cuanto una decantación más depurada de algunas de las competencias ya asumidas para tratar de llegar a un acuerdo en materias que hasta el presente han venido generando conflictos (policía, radio y televisión, actividad internacional de las CC. AA., etc.).

La parte siguiente de la ponencia del Profesor TORNOS versó sobre las competencias compartidas, analizando el mecanismo de la interacción legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo y las distintas interpretaciones que se han podido sustentar, a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en cuanto al *concepto de normas básicas*. Abogó firmemente por un concepto funcional-formal de bases (en la línea de la primera tendencia jurisprudencial), sin dejar de reconocer la virtualidad del concepto material que se ha venido mane-

(2) Como apuntó el Profesor COSCULLUELA en el desarrollo de los debates, el modelo constitucional tiene su base, por un lado, en el principio *dispositivo*, que es operativo no sólo en el momento del acceso a la autonomía, sino también para la asunción de competencias en distintos momentos (esto es, sólo a las CC. AA. cabe decir qué quieren y cuándo lo quieren), y, por otro lado, en el principio de *igualdad*, es decir, que todas las CC. AA., aunque sea en momentos diferentes, alcancen (puedan alcanzar) iguales techos competenciales.

jando en el primer período de montaje del Estado de las Autonomías. Los defectos hasta ahora producidos, principalmente de inflación de lo básico y de constante recurso a la decisión constitucional para determinar la inclusión o no en tal categoría de un determinado aspecto o materia (en actuaciones que pueden llegar a estar más cerca de la creación que de la interpretación jurídica), aconsejan una solución por la que sea el legislador estatal quien establezca claramente, para cada materia, qué función debe estar en manos del Estado y cuáles pueden asumir las CC. AA. En este punto matizó el Profesor SALAS cómo hay materias en que las bases no pueden alcanzar absoluta concreción sólo por medio de la ley, sino que también es necesario el concurso de normas reglamentarias e incluso de actos administrativos generales, como es el caso de la ordenación de la actividad económica, aceptando, pues, un concepto formal de bases, pero no de modo maximalista, sino permitiendo que a través de reglamentos y de actos administrativos pudiera precisarse lo definido con carácter general mediante ley.

Finalmente, hizo alusión el Profesor TORNOS a las competencias autonómicas de ejecución, cuya ampliación sostuvo igualmente en armonía con los razonamientos de su ponencia, proclamando como objetivo deseable la mayor aproximación posible a las pautas del federalismo ejecutivo.

El Profesor Santiago MUÑOZ MACHADO disertó sobre *La aplicación y el desarrollo del Derecho Comunitario europeo por las Comunidades Autónomas*, con la intención expresa de exponer analíticamente los problemas planteados al respecto. Resaltó que una de las reglas comunitarias en este ámbito es la de la autonomía institucional, es decir, que la Comunidad no condiciona quién ha de ser el sujeto encargado en el plano interno de aplicar y ejecutar el Derecho Comunitario, cuestión que solventarán las respectivas normas nacionales de atribución de competencias, si bien el eje central de esta soberanía interna se ve complementado por otra regla de principio, según la cual el único sujeto responsable, en su caso, de la efectiva aplicación del Derecho Comunitario es el Estado. Destacó el Profesor MUÑOZ MACHADO la filigrana de este juego en el que las entidades territoriales (Comunidades Autónomas o, en otros sistemas, Estados federados) no tienen trascendencia en el ordenamiento comunitario, si bien pueden llegar a ser, por virtud de las normas internas, los principales o únicos encargados de aplicar el Derecho europeo en amplios sectores materiales.

Sin embargo, aclaró acto seguido el conferenciante que en realidad el Derecho comunitario no se está aplicando o se aplica mínimamente. Y señaló cuatro vías de auténtica *perversión* del mismo por parte de las autoridades españolas a la hora de realizar las operaciones de adaptación del Derecho español (a través de Ordenes Ministeriales y Circulares aclaratorias de disposiciones comunitarias) (3): primero, el Estado

(3) Puesto que, según el Profesor MUÑOZ MACHADO, existe realmente la impresión generalizada de que el Derecho comunitario consiste en una adaptación interna del mismo o trasposición de éste al Derecho estatal, cuando lo que en verdad su-

usurpa competencias a las CC. AA. invocando el interés general; segundo, se regeneran competencias estatales ejecutando Reglamentos comunitarios que no requerían ejecución o que, por razón de la materia, deberían ejecutarse por las CC. AA.; tercero, al no ser necesaria la derogación de las normas internas por las comunitarias (puesto que no se produce un efecto derogatorio, sino más bien un efecto de desplazamiento), algunos Estados han aplicado encubiertamente la norma interna; y cuarto, el Estado hace nacer consecuencias inexistentes de un poder de gasto que antes no tenía, cuando el Tribunal Constitucional ha afirmado que el poder de gasto no es un título competencial (4).

Del estudio de *Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas* se ocupó el Profesor Eliseo AJA, que circunscribió su ponencia a los aspectos más polémicos de las funciones parlamentarias, concretados en los cinco siguientes:

— La *posición institucional* de los Parlamentos autonómicos: destacó el Profesor AJA la superior legitimidad democrática de los mismos, con respecto a las demás instituciones, en cuanto que su composición es consecuencia directa de la voluntad popular, lo que posibilita en los reducidos ámbitos autonómicos una mayor representatividad, que en definitiva debe traducirse en agilidad procedimental y en proximidad a los ciudadanos. Anotó igualmente su capacidad como eficaces bancos de pruebas de políticas públicas.

— Relaciones entre los Parlamentos y los *ciudadanos*: si bien es cierta la proximidad apuntada, no lo es menos que parece vivirse la actividad parlamentaria autonómica con cierta indiferencia (5), ante lo que urge encontrar soluciones, proporcionadas sin ambages por el Profesor AJA, quien al señalar a los partidos políticos y a los procedimientos legislativos como máximos culpables de esta situación, cifró las alternativas en reformas electorales que potencien la participación del elector (sistema de primarias, votaciones uninominales o de listas combinadas...) (6) y su permanente información del curso de los trabajos parlamentarios (a través, por ejemplo, de oficinas parlamentarias que

pone la adhesión a las Comunidades Europeas es la incorporación a nuestro sistema de todo un *ordenamiento jurídico completo*, dotado incluso con principios jurídicos propios constatados y aplicados por el Tribunal de Justicia.

(4) Sentencias 39/1982, 144 y 149/1985 y 95 y 146/1986.

(5) Afirmación de la que disintió en el debate ulterior el Profesor José Ramón MONTERO GIBERT, que desdobló la valoración ciudadana, obtenida mediante encuestas de opinión, en dos valoraciones distintas: una negativa sobre la actuación de los Parlamentos de las CC. AA. y una segunda enormemente positiva sobre la propia existencia de los mismos, lo que indica que se es crítico frente a ellos, pero no indiferente.

(6) Descartó, en cambio, el Profesor Isidre MOLAS el sistema de elecciones primarias como solución verdadera, pues señaló que tales procesos electorales son fácilmente manipulables para ofrecer una imagen positiva que, sin embargo, no se corresponde con ningún efecto práctico; discutió igualmente la creencia arraigada de que el sistema uninominal sea más representativo que el sistema proporcional, ya que no se encuentra ninguna razón para ello, y, en cualquier caso, recordó el hecho, frecuentemente olvidado, de que en las elecciones para senadores el procedimiento lo es de votación a personas y no a listas.

hagan efectiva la fluidez del contacto fuera de períodos electorales), así como en la mejora del procedimiento legislativo en un sentido menos burocratizado, ensayando métodos como el seguido en Suecia (7), donde se suscita largamente el debate social con anterioridad al propio debate parlamentario. Del mismo modo, echó en falta una adecuación de las élites políticas, tradicionalmente centralizadas en los aparatos burocráticos de los grandes partidos nacionales, a la nueva estructura territorial.

— El *funcionamiento* de las Cámaras: en este punto la realidad del desarrollo autonómico ha puesto en entredicho las limitaciones establecidas por los pactos políticos de 1981 y trasladadas a la mayoría de los Estatutos (de elaboración posterior). La previsión, v. gr., de cortos períodos de sesiones, sobre ser perjudicial desde el punto de vista del control del Ejecutivo, se ha mostrado ineficaz y ha podido ser hábilmente salvada mediante convocatorias extraordinarias. Defendió el Profesor AJA la necesidad de adecuar el funcionamiento de las Cámaras autonómicas a su dimensión real, proponiendo como órgano permanente de trabajo el Pleno, con la consiguiente minusvaloración o supresión, respectivamente, de Comisiones y Ponencias, simple imitación de la estructura del Congreso de los Diputados, que no parece aplicable al ámbito autonómico (8).

— Notable trascendencia tuvieron las consideraciones del Profesor AJA sobre las *relaciones del Parlamento y del Ejecutivo* autonómicos, habida cuenta de la participación en las Jornadas de los presidentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que celebraban simultáneamente uno de los periódicos encuentros en busca de la confrontación y el análisis de las respectivas experiencias. En este sentido, el Profesor AJA reflexionó sobre la conveniencia de potenciar los mecanismos de control parlamentario, de tutela sobre el Ejecutivo regional, componente fundamental de la autonomía, cuales son la exigencia de responsabilidad y la moción de censura contra los Consejeros por su gestión individual, los debates profundos e informaciones actualizadas sobre actuaciones gubernamentales concretas y las preguntas e interpelaciones pertinentemente contestadas (para lo que propugnó el sistema inglés del *question time* por su inmediatez y espontaneidad).

— La *integración* de las Comunidades Autónomas en el Estado: siendo consciente de la relevancia singular que en un Estado compuesto adquieren las relaciones *inter partes*, se quejó el Profesor AJA de la escasez de medios conductores de las mismas y aun de su práctica inutilidad en lo tocante a la participación de los Parlamentos autonómicos. Dejando de lado las posibilidades, no abordadas todavía en España, de la Conferencia o reunión de los presidentes de los Parlamentos

(7) Otros modelos válidos apuntados fueron el de Quebec (Prof. MOLAS) y el norteamericano de los *hearing* (Prof. MONTERO).

(8) El Profesor Antonio EMBID IRUJO se mostró en desacuerdo con esta propuesta en cuanto que ignora la función de aunar voluntades que asume el procedimiento legislativo con esos mecanismos de Comisiones y ponencias.

autonómicos, puso el acento en la previsión constitucional de los *senadores* de designación por las CC. AA. Constatada la debilidad de los mismos como representantes de sus Comunidades de origen en el escalón legislativo estatal (en consonancia con el actual enervamiento del Senado como Cámara de representación territorial), propuso, *de lege ferenda*, la integración del casi medio centenar de senadores autonómicos en una «Comisión de Autonomías» que estudiara las leyes de interés regional (caso paradigmático sería el de las leyes que contengan las bases o normas básicas sobre materias en régimen de compartición), de modo simultáneo a su elaboración en el Congreso y con la intención de servir de cauce de la opinión de las Comunidades Autónomas en el debate posterior de esas leyes en el Senado (9).

El Profesor Luciano PAREJO ALFONSO desarrolló la ponencia que llevaba el título de *Administración autonómica: organización y burocracia*, realizando un detallado y riguroso análisis comparativo de las instituciones administrativas autonómicas, en el que resaltó el fenómeno del *mimetismo* de las CC. AA. con respecto al Estado (10) en la formación de su entramado administrativo, que reproducen todas ellas con ligeras variaciones, lo que permite la formulación de un modelo organizatorio tipo que encuentra escasas excepciones en puntos concretos (existencia de Vicepresidentes, limitaciones al número de Consejeros, posibilidad de Consejeros sin carterá, creación y alteración legal o reglamentaria de Departamentos...).

Alusión separada merecieron tanto el surgimiento en casi todas las Comunidades Autónomas pluriprovinciales de una Administración periférica provincial, siguiendo el modelo estatal de servicios territoriales desconcentrados, como la tendencia generalizada a involucrar a las Corporaciones locales en el ejercicio de las competencias asumidas. A este respecto, el Profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN apreció un divorcio entre la doctrina jurídica y la práctica política, poniendo de relieve cómo si bien el *modelo doctrinal* y teórico de organización autonómica responde a ese sistema binario de Administración indirecta (recogido en la legis-

(9) No obstante reafirmar la necesidad de articular eficazmente la participación de las CC. AA. en el Senado, el Profesor EMBIO manifestó su total oposición a esta Comisión por considerar que atentaría al verdadero sentido de los senadores autonómicos, que no son representantes de los gobiernos de las CC. AA., sino que deben serlo de las mayorías y minorías parlamentarias. De todas formas, señaló la existencia en numerosas parcelas de órganos que pueden desempeñar correctamente la función de integración: Consejo de Política Fiscal y Financiera, Consejo Escolar y Consejo de Universidades, Consejo de la Función Pública, etc.

(10) El Profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO deploró ese mimetismo (al igual que el Profesor CASTELLS ARTECHE) y propugnó la introducción de fórmulas de participación ciudadana, así como el establecimiento de una estructura global de *relación multilateral* entre el Gobierno de la nación y las CC. AA. en su conjunto, sin abusar tanto como hasta ahora de las relaciones unilaterales, que resultan disfuncionales. A pesar de ello, reveló que, según un estudio todavía en curso de realización, parece indicarse que los servicios públicos prestados por las CC. AA. están resultando económicamente menos gravosos que cuando eran gestionados por el Estado, lo cual podría tal vez paliar esa crítica a la reproducción indiscriminada en las CC. AA. del patrón estatal.

lación: transferencia de competencias o delegación de funciones a los entes locales) (11), la *realidad* demuestra que las CC. AA. se inclinan reueltamente por el sistema estatal de Administración directa, requiriendo principalmente a las Corporaciones locales para incidir sobre sus competencias (así, a través de los planes regionales de servicios provinciales); y con base en ello dejó sentada la duda sobre la posibilidad de una distinta orientación de las Administraciones autonómicas sin una previa reforma de la Administración del Estado.

La segunda parte de la ponencia del Profesor PAREJO estuvo dedicada al estudio del personal al servicio de las Administraciones autonómicas, sobre el cual hizo notar la misma característica de semejanza sustancial en las Comunidades, la gran mayoría, que han aprobado hasta el momento su Ley de Función Pública, en lo referente a acceso, selección, formación y movilidad, órganos rectores, Cuerpos y Escalas de funcionarios. Comentó ampliamente también la situación creada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 que declaró inconstitucionales determinados extremos de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y supuso la obligación de adaptarlos a la Constitución (12).

El encuadre perfecto de la aparición y evolución posterior del fenómeno autonómico no puede descuidar la perspectiva local, que en el nuevo Estado descentralizado ha debido también ajustar su estructura y funciones. Esta perspectiva fue asumida por el Profesor TOMÁS FONT I LLOVET en su ponencia sobre *Administración local y Comunidades Autónomas*, cuajada de sugerencias, en la que defendió brillantemente la tesis vertebral de la necesidad de *interiorización de las Corporaciones locales* en la esfera autonómica (13) apoyándose fundamentalmente en los siguientes argumentos:

— El complejo esquema de las fuentes del ordenamiento local derivado de la concurrencia de competencias en esta materia (*ex* artículo 149.1.18 de la Constitución) no se ha concretado en la atribución generalizada a todos los entes locales de funciones específicas, sino que tan sólo ha precisado la legislación básica estatal una serie de fines para cuyo obligado cumplimiento por las Corporaciones locales las Comunidades Autónomas otorgan competencias a las de su territorio. Fijado ya ese nivel básico estatal por la legislación vigente de régimen local, las Comunidades Autónomas se constituyen en los centros principales de definición del contenido de la autonomía local, debiendo restringirse al máximo la atribución directa de competencias por el Estado a las Corporaciones locales. El denominado «carácter bifronte» de la Administración local, en el sentido explicado, no obsta a que deba potenciarse la conformación de las entidades locales como Administración autonó-

(11) Sobre ello, *vid.*, *infra*, las consideraciones del Profesor FONT I LLOVET en la ponencia que presentó a las Jornadas.

(12) Tarca abordada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, que ha aprovechado la oportunidad para modificar también algunos otros preceptos originales de la Ley 30/1984.

(13) En sintonía con lo instrumentado en los sistemas federales.

mica indirecta, en detrimento de su anterior diseño como Administración indirecta del Estado.

— El papel protagonista de las CC. AA. queda, sin embargo, cojo en lo referente a la previsión de mecanismos legales de *garantía de la autonomía local*, entre los cuales el Profesor FONT propuso dos vías de alcance regional: el acceso local a los Consejos consultivos autonómicos para obtener dictámenes sobre la constitucionalidad de sus normas y el otorgamiento de iniciativa ante la asamblea legislativa; y dos vías de alcance nacional: la participación de las CC. AA. en la Comisión Nacional de Administración Local (14) e incluso la posibilidad de que las Corporaciones locales accedieran al Tribunal Constitucional (quitó importancia a la negativa dada por el Tribunal ante un recurso de amparo y creyó utilizable ese expediente, amén del jurisdiccional de la cuestión, con fundamentos legales distintos a los empleados en aquel momento). En punto a la garantía de la autonomía local, el Profesor Raúl BOCA-NEGRA SIERRA llamó la atención sobre el problema que podría plantear la orientación interiorizadora de lo local en la Comunidad Autónoma si tuviera como efecto la simple sustitución de ésta en el papel del Estado como infractor de la autonomía local, asunto en el que puso énfasis el Profesor MARTÍN REBOLLO en cuanto al enfrentamiento de las competencias autonómicas sobre ordenación y planificación territorial con la garantizada autonomía local.

— Desde el punto de vista del *control de las actuaciones* locales, y explicado el proceso de jurisdiccionalización que ha sufrido (a propósito del cual el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO recordó los riesgos e inconvenientes que acarrea el convertir a los jueces en simples administradores), abogó por la exclusiva legitimación de la Administración autonómica, descalificando la del Estado (salvo para graves casos de negligencia) como consecuencia lógica de los principios de lealtad y confianza que atraviesan el funcionamiento normal del Estado de las Autonomías. No se mostró en absoluto conforme el Profesor FONT con la supresión del recurso económico-administrativo en el nivel local (15), por considerarlo una efectiva garantía individual en su sencilla configuración (frente a los males endémicos de la jurisdicción contenciosa).

— Para intentar paliar las insuficiencias de todo tipo que presenta la mayoría de los pequeños municipios españoles, se ha adoptado la fórmula, plausible a su entender, de inserción de un nivel intermedio entre el municipal y el provincial, que puede revestir la forma de Areas Metropolitanas, Mancomunidades o Comarcas, con la mira puesta en cualquier caso en el objetivo de mejorar la eficacia en la prestación

(14) Observó aquí el Profesor FONT cómo el enfoque de las CC. AA. está siendo únicamente garantista y no desde el punto de vista del interés: se da entrada a las mismas cuando se piensa que pueden peligrar sus competencias, sin caer en la cuenta de que muchos asuntos sobre los que no ostentan competencia, exclusiva o compartida, son también de su incumbencia y no estaría de más que tuvieran algún tipo de participación, cuando menos a título informativo.

(15) Por contra, el Profesor SOSA WAGNER la consideró procedente, al no encajar en los postulados de la autonomía local y desmitificando su utilidad como garantía.

de los servicios, que tendrá mayores probabilidades de ser alcanzado si se hacen suficientemente fluidas las relaciones entre los diversos niveles locales y el nivel autonómico.

El Profesor Enoch ALBERTI ROVIRA realizó en su ponencia, relativa a *Mecanismos y técnicas de colaboración Estado-Comunidades Autónomas*, una magnífica exposición de las bases teórico-prácticas de la evolución en los últimos años, sobre todo en la República Federal Alemana, de los principios que rigen las relaciones internas en los Estados compuestos, destacando el nuevo sentido dado al *principio general* de colaboración entre las entidades territoriales por el juego combinado de los conocidos federalismo cooperativo y federalismo de ejecución. A partir de estas experiencias ya suficientemente contrastadas analizó las previsiones del sistema español desde dos premisas básicas: primero, que la configuración constitucional del reparto de competencias hace inevitable la colaboración para que las CC. AA. alcancen a desarrollar plenamente sus potencialidades; y segundo, que es necesaria la mayor *juridificación* posible de esas técnicas para esquivar los riesgos de degeneración del sistema constitucional en realidades extraconstitucionales (16). Se trata, en última instancia, de una labor, la de la máxima institucionalización, impuesta por la seguridad jurídica y derivada de la no previsión en Constitución y Estatutos de Autonomía de concretos mecanismos (diseñados más tarde tanto en los Decretos de Transferencias como en la legislación sectorial del Estado) de una colaboración interterritorial que, sin embargo, dejan claramente sentada. El Profesor José BERMEJO VERA se mostró preocupado de que la necesaria institucionalización devenga mera forma protocolaria, contra lo cual sugirió la imposición forzosa, en su caso, de mecanismos de colaboración, firmemente fundada en diversos preceptos constitucionales: los principios de unidad y de solidaridad y la competencia exclusiva estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y para la fijación de las bases del procedimiento administrativo común, debiendo preverse paralelamente vías adecuadas de solución de conflictos, entre las que no descartó las arbitrales, de indudable actualidad.

Pivote de toda esta construcción debe ser la clasificación de las técnicas colaborativas establecida por el Profesor ALBERTI atendiendo a un criterio sustancial (aparte de la distinción formal en bilaterales y multilaterales, estas últimas de mayor fuste): colaboración obligatoria, con base, en cualquier caso, en títulos competenciales determinados (17),

(16) Sobre esta necesidad, el Profesor Alberto PÉREZ CALVO, en la actualidad Director General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas, explicó la dificultad de llevarla a cabo en la práctica por el alto contenido político de estos mecanismos, cuya operatividad (como pudo comprobar él mismo en el Ministerio de Administración Territorial al intentar poner en marcha las Conferencias Sectoriales previstas en la LOAPA) depende en gran medida de la voluntad política de los sujetos de la colaboración.

(17) Si bien, como lamentó el Profesor BERMEJO, con el inconveniente de que cuando las CC. AA. o el Estado están, muy a menudo, verdaderamente necesitados

y colaboración espontánea o voluntaria, con base en el mutuo acuerdo de las partes. Para ambas categorías propugnó la adopción de una *estructura general del procedimiento colaborativo* respetada en sus distintas manifestaciones, tendente a clarificar la posición de los sujetos del mismo y a la delimitación precisa de posibles responsabilidades. Es de resaltar, finalmente, la sugestiva apreciación del Profesor Germán FERNÁNDEZ FARRERES al plantear el significado especial que puede adquirir el principio de colaboración en el marco normativo de la CEE (18).

El Profesor Juan Manuel PERULLES MORENO abordó, en la última ponencia de las Jornadas, el espinoso asunto de *La Financiación de las Comunidades Autónomas*, verdadero «núcleo duro» definidor de la autonomía en su expresión final de ejercicio práctico de responsabilidades competenciales, objetivo éste en cuyo entendimiento situó la interrelación de los principios de *autonomía* y de *suficiencia financiera* que consagra la Constitución. Partiendo de la debida consideración del problema en el más general de la financiación de todas las Administraciones territoriales dotadas de autonomía (lo que supone no marginar a las Corporaciones locales), de obligado tratamiento conjunto, analizó, en una perspectiva ya histórica, el denominado «*periodo transitorio*» que derivó de la aplicación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (19), centrándose preferentemente en las disfuncionalidades producidas. Explicó en detalle el Profesor PERULLES el contenido y las causas de las mismas, que debemos referenciar inexcusablemente en el juego del concepto de «coste efectivo» de los servicios transferidos por el Estado a las CC. AA. La puesta en práctica de este concepto mediante las valoraciones realizadas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y de las diferentes Comisiones Mixtas, acogió, agravando sus efectos, la filosofía de la LOFCA para este período, consistente en primar la suficiencia financiera en detrimento de la autonomía financiera (20).

de encontrar un título competencial que justifique una operación a primera vista poco clara, acaban encontrándolo.

(18) Aludió, concretamente, a la normativa comunitaria de prohibición de subvenciones contrarias a la política de libre competencia y al papel del Estado ante una incorrecta actuación autonómica en esta materia, preguntándose si no entraría también en el concepto de colaboración la oposición a la misma por parte del Estado.

(19) En el debate posterior a la ponencia, el Profesor FERREIRO LAPATZA proclamó contundentemente la necesidad de una nueva Ley Orgánica, un nuevo marco legal de la financiación de las CC. AA. por las imperfecciones detectadas en la actual LOFCA, que le llevaron en algunos extremos a calificarla de inconstitucional, fundamentalmente por hacer inviable el establecimiento de tributos autonómicos que la Constitución permite.

(20) Don Enrique MARTÍNEZ ROBLES, Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda, hizo una valoración menos severa y aportó un dato que, en su opinión, demuestra la eficacia del sistema de financiación aplicado en los últimos años para poner en manos de las CC. AA. los medios necesarios, pues entre 1984 y 1988 la participación de las CC. AA. en el gasto público consolidado del conjunto de las Administraciones públicas españolas ha pasado del 14 al 21,5 por 100, lo que afirmó que convertía a la experiencia española de descentralización del gasto en el mayor proceso de descentralización operado en Europa en los últimos tiempos.

Estudió igualmente en su ponencia el Profesor PERULLES las previsiones para el denominado «*periodo definitivo*», que se alargará hasta 1991, a las que conectó toda una serie de interesantes propuestas, cuyo contenido no podemos reflejar aquí como quisiéramos, dada la naturaleza de estas notas. Baste, por el momento, resaltar la idea de que en punto a la gestión de los tributos cedidos podrían las CC. AA. ejercer una facultad normativa —más precisamente, por la vía del desarrollo autonómico de la legislación básica estatal, que abarcaría los aspectos sustantivos— con base en el deseable *principio de corresponsabilidad* por parte de las entidades territoriales, posibilitando que ésta se adecuara a las exigencias y características de cada lugar. Asimismo defendió la correcta asignación al Fondo de Compensación Interterritorial de sus funciones, constitucionalizadas, correctoras de desequilibrios interterritoriales haciendo efectivo el principio de solidaridad, en vez de servir, como hasta el presente, de única canalización de los recursos destinados a inversión nueva en los servicios transferidos a las CC. AA.

El acto solemne de clausura de las Jornadas acogió, en el Paraninfo de la Magdalena, la conferencia pronunciada por el Profesor Luis LÓPEZ GUERRA, quien, bajo el enunciado de *Constitución, Tribunal Constitucional y Comunidades Autónomas*, hizo un repaso de los principales escollos jurídicos que ha debido salvar la implantación del Estado de las Autonomías a partir de su plasmación en el Título VIII y a través de la jurisprudencia del Alto Tribunal. Aludió a la existencia en el camino recorrido de tres etapas netamente diferenciadas: primero, por la aprobación de la Constitución; segundo, por la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional, momento a partir del cual asumió una labor de clarificación y concreción de las líneas maestras del sistema autonómico, en la que desempeñaron un destacado papel las referencias a la *soberanía* y al *interés general* (con las importantes distinciones autonomía-soberanía e interés propio o respectivo-interés general del Estado) en relación con las nuevas entidades territoriales; y tercero, por la tarea subsiguiente (desde finales de 1984, con las reservas propias de toda compartimentación cronológica) de solución de puntuales disputas competenciales, en la que el papel estelar lo ha ocupado la debatida concepción de la legislación básica estatal, así como la configuración de los límites a las actividades de fomento desplegadas por el Estado (21).

Para terminar, el Profesor LÓPEZ GUERRA resaltó las notas distintivas del Estado autonómico frente a los modelos del Derecho comparado, en cuanto que los resultados del sistema de *distribución competencial* lo situarían cerca del sistema de los Estados federales, mientras que, por contra, la estructura del proceso decisional, de formación de la voluntad general del Estado, lo colocarían al lado del propio de un Estado unita-

(21) Este tema se conecta de nuevo con el ya citado del interés general, pues toda actividad de ese tipo que desee, o deba, realizar el Estado en oposición a, o por encima de, las competencias de las CC. AA. no podrá encontrar otra justificación que el interés general, cuya definición debe remitirse, según la jurisprudencia constitucional, a criterios materiales de competencia.

rio. Aquí cifró el Profesor LÓPEZ GUERRA uno de los mayores retos planteados en la actualidad: la ineludible obligación de alumbrar un mecanismo que permita que las CC. AA. tomen parte en los procesos de fijación del interés general. Y expresó el parecer de que la solución debería estar en la línea de una auténtica participación en los órganos depositarios de la soberanía, más que en las técnicas de colaboración.

* * *

Densas fueron las ponencias presentadas y enriquecedores los debates suscitados a lo largo de los cuatro días de duración de las Jornadas, pero si hubiera de comprimirse en pocas palabras, haciendo abstracción del contexto, el sentido último que anudaba las muy variadas intervenciones, no encontraríamos seguramente conceptos más apropiados que *eficacia* e *integración*, las dos ideas auténticamente basales, la primera como resultado de la segunda, al mismo tiempo que una y otra en pie de igualdad, y aun la segunda como causa eficiente directa del funcionamiento correcto apetecido por la autonomía. En definitiva, puede aún resumirse todo ello en el ilusionado y esperanzado deseo común de que el desarrollo acabado de las autonomías territoriales en los años venideros colme de satisfacción las legítimas aspiraciones ciudadanas de progreso.

Sin duda, las reuniones científicas de estas características podrán ser objetivamente merecedoras de críticas y de elogios. Pero cuando sólo son cabalmente posibles estos últimos, por el escogido grupo de especialistas presentes, por la brillantez y el rigor de sus exposiciones, por la agudeza en la selección de los asuntos y su incardinación en una óptica general adecuada, por la exquisita atención para con los asistentes, en fin, por una organización perfecta, se trata de reuniones verdaderamente provechosas de un valor incalculable. Eso es lo que ocurrió en las Jornadas sobre Comunidades Autónomas celebradas en Santander, razón por la cual no resta sino felicitar al Profesor Luis MARTÍN REBOLLO y equipo de colaboradores por su magnífico y fructífero esfuerzo.

Vitelio M. TENA PIAZUELO
Universidad de Zaragoza

