

MONOGRAFIAS UNIVERSITARIAS



El Regionalismo en Europa

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

MONOGRAFIAS UNIVERSITARIAS

El Regionalismo en Europa

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

Consejo de Universidad

Excmo. Sr. D. Javier Gómez Gómez

Excmo. Sr. D. Juan José Lucas Jiménez

Lcda. D.^a Yolanda Martínez Hernando

Dr. D. Carlos de la Casa Martínez

Directores de la Colección

Yolanda Martínez Hernando

Carlos de la Casa Martínez

© Universidad Internacional Alfonso VIII

Portada: Alejandro Plaza Plaza

Maqueta e Imprime: Imprenta Provincial de Soria

I.S.B.N.: 84-86790-64-6

Depósito Legal: SO-5/94

Digitalización (2023): Enrique García Garcés.

El
Regionalismo
en
Europa

PRÓLOGO

EL REGIONALISMO EN EUROPA

La Universidad Internacional Alfonso VIII de Soria, que ya ha dedicado varios de sus cursos a temas internacionales de gran trascendencia, organizó del 14 al 18 de septiembre de 1992, unas Jornadas Académicas sobre el Regionalismo en Europa. En este curso se trataba de las relaciones entre regiones (Comunidades Autónomas Españolas, Laender Alemanes, Regiones Francesas e Italianas, etc.), los Estados nacionales y la Unión Europea del futuro, en las cuales, el principio de subsidiariedad tendrá que garantizar un equilibrio entre los distintos intereses y competencias territoriales.

Esta idea, no obstante, tropieza con la variedad y la diversidad de Europa, producto de la historia y de la tradición cultural de cada uno de sus grandes y pequeños pueblos. La unidad proyectada de nuestro continente, a la larga necesaria e imprescindible, no es solamente asunto de los gobiernos o de las instituciones de Bruselas o Estrasburgo, sino que debe ser basada en un consenso de los ciudadanos europeos. El objetivo de la unidad Europea contrasta aún con la división de Europa en países ricos y pobres, democracias asentadas y países en proceso de reformas políticas, muchas veces todavía amenazadas por la sombra del pasado totalitario, amenazadas también por el resurgimiento de los nacionalismos radicales, de los regionalismos secesionistas y de los enfrentamientos étnicos. Existe mucho miedo entre los ciudadanos. Hay polarización económica y social entre el norte y el sur, entre oeste y este. Hay muestras de insolidaridad, hay avaricia, hay preocupaciones por el futuro de los puestos de trabajo, hay miedo ante la pérdida de la identidad nacional, ante la inmigración masiva y ante una posible sociedad multicultural del futuro, concepto que sin ninguna duda chocará con las fuerzas autodefensoras de culturas nacionales milenarias y conciencias y mentalidades populares arraigadas.

El ciudadano se siente solo ante el poder incontrolable de partidos políticos, ante las decisiones mal explicadas de los gobiernos y ante las burocracias gigantescas de los lejanos órganos europeos. Pero, ¿quiénes de esos ciudadanos, quienes de nosotros mismos, no acariciamos la idea de una Europa unida, solidaria, próspera y abierta, una Europa que nunca cesaba de existir en la conciencia de sus naciones y regiones?. ¿Quién servía durante las largas noches totalitarias en el Este de Europa como ánora de esperanza si no la Europa libre y democrática, la Comunidad Europea como espacio económico-social dinámico y eficaz?

Lo que se ha formado durante muchos siglos de historia, el espíritu europeo, debe de marcar acontecimientos de profundísima trascendencia histórica, como la búsqueda de un destino común de nuestro continente ante los desafíos económicos y científicos de EE.UU. y Japón, por una parte, y la pobreza creciente y el radicalismo político-ideológico del tercer mundo, por otra.

En Europa existían desde hace siglos varios modelos de configuración de Estado, p.e. el modelo centralista de Francia y el Federalismo de Alemania. En España hay experiencias históricas distintas, p.e. los reinos de "Las Españas" unidos bajo una corona, el Estado centralista y, ahora, el Estado de las Autonomías. Actualmente, todos los países europeos se inclinan hacia modelos descentralizados o federales. Queda por definir el papel de las regiones resurgidas en la Unión Europea del futuro. Parece conveniente evitar los extremos. No debe haber centralización de toma de decisiones en Bruselas en contra de las competencias subsidiarias de los estados, regiones y municipios, pero tampoco debe llevarnos la regionalización a la desmembración y al fraccionamiento de las fuerzas, destino que sufrió el Sacro Imperio Germánico con sus 350 países y regiones, más un monstruo inmóvil y débil que un órgano vivo y dinámico.

El curso de la Universidad Alfonso VIII sobre el Regionalismo en Europa, ha querido contribuir a disipar los temores y a dar más informaciones para la formación de opiniones y posturas de los ciudadanos.

Fue una gran satisfacción que el Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Excmo. Sr. D. Juan José Lucas Jiménez, pronunciara la conferencia inaugural del curso. Castilla y León es la mayor región de toda la Comunidad Europea y está en plena recuperación de su vieja vocación regional, nacional y europea. La lealtad de Castilla y León hacia la nación española y la idea europea es incuestionable.

Así, la comunidad autónoma en la cual se encuentra Soria, es paradigma para la configuración de un equilibrio racional de los intereses regionales, nacionales y europeos, y modelo para soluciones moderadas, lejos de cualquier radicalismo.

Rainer Glagow

“CASTILLA Y LEÓN EN LA NUEVA EUROPA”

JUAN JOSÉ LUCAS JIMÉNEZ,

Presidente de la Junta de Castilla y León

Nuevamente, la Universidad Alfonso VIII de Soria hace honor a su calificativo de “internacional” y ha conseguido reunir un más que notable elenco de expertos en un tema como las regiones y Europa que, día a día, va adquiriendo una mayor importancia en los diversos foros políticos y es objeto de una apreciable discusión doctrinal.

He asumido el grato compromiso de servir como introductor de este curso, y quisiera hacerlo efectuando una serie de reflexiones a las que me ha inducido la nueva situación europea surgida tras el Tratado de Maas-tricht, con la vista puesta en la repercusión que la misma va a tener en nuestra Comunidad, Castilla y León.

I. LA PERENNE IDEA DE EUROPA

Ya desde el principio quiero afirmar mi confianza en la idea de Europa y su unidad, una idea siempre presente –pese a reticencias y desconfianzas– y que hunde sus raíces profundamente en la historia de nuestro Viejo Continente.

Desde los albores de la Edad Moderna, junto con la progresiva afirmación de la independencia política de los Estados soberanos, coexistió lo que ha sido denominado como una cierta “nostalgia de unidad” y que encontró heraldos de la categoría de *Sully*, *Penn*, *Leibniz* o *Lorimer*, quienes formularon diversos proyectos de organización federal o confederal del Continente. El propio *Montesquieu* no se recataba en afirmar que “Europa es un Estado compuesto de varias provincias”.

Esta idea de unidad sufrió un cierto debilitamiento como consecuencia del desarrollo del nacionalismo en el siglo XIX, pero volvió a surgir con fuerza tras la caducidad de la concepción eurocéntrica del mundo proclamada, entre otros, por *Oswald Spengler*.

En nuestros días, la idea de unidad no sólo vuelve a surgir desde ese subconsciente de la tradición histórica europea, sino que se abre paso como una auténtica necesidad para que los pueblos de Europa eviten ver mediatizado su destino en el contexto mundial.

El mundo de hoy es una realidad multipolar. Una de las grandes superpotencias tradicionales, la soviética, simplemente ha dejado de existir. La otra, Estados Unidos, aún disponiendo de una incontestable supremacía militar, tampoco posee la capacidad exclusiva de influir en los asuntos mundiales, especialmente en el orden económico, donde encuentra una durísima competencia ante la pujanza de áreas tales como la constituida por los países del Extremo Oriente liderados por Japón.

Si la guerra fría significaba una amenaza y escasos riesgos, la posguerra fría implica los riesgos sin la amenaza, en frase de *Alain Minc*. Es por eso que, en un contexto internacional sin árbitros claros, *Delors* señala a la Comunidad Europea como una referencia indispensable para, por ejemplo, superar los antagonismos que amenazan con reproducirse dentro mismo de la gran Europa.

Comunidad Europea que supone la construcción de un nuevo espacio político, basado en una red principalmente diversificada de poderes y derechos como medio de potenciar un desarrollo común en el marco compacto de la democracia y constituyendo un proceso dinámico en continua expansión. Incluso ya *Monnet* señalaba, con un notable grado de penetración, que la misma Comunidad es sólo una etapa en el camino para el mundo organizado del mañana.

II. EUROPA Y LAS REGIONES

Ahora bien, un requisito indispensable para garantizar la sólida construcción del edificio europeo es que todos cuantos vayan a habitar el mismo hayan podido participar en su diseño.

La idea de Europa no es exclusiva de los Estados que la integran. Hay otros muchos elementos personales y territoriales que también la asumen como algo propio y que desean efectuar su aportación.

La Europa de los Estados no es adversaria de la Europa de los pueblos, las regiones y las comunidades. Los pueblos y las regiones, a través de la dimensión histórica y política de sus comunidades, quieren hacer sonar también su voz en la Europa que emerge. Me atrevo a afirmar que estamos iniciando una nueva forma de civilización europea que no surge *contra* sus tradiciones sino que surge, precisamente, *de* esas tradiciones.

Y además de esta tradición europea, hoy día se puede argumentar perfectamente la necesidad de la participación regional en Europa por razones estrictamente objetivas; argumentación que yo basaría en tres puntos claves:

1.- la participación regional contribuye a la *mejora de la eficacia* de las políticas de la Comunidad, al favorecer el desarrollo económico de las regiones según sus propias características y potencialidades.

2.- asimismo, contribuye a *superar el actual "déficit democrático"* de la Comunidad -algo que supone uno de los mayores problemas actuales, como más adelante mencionaré- restituyendo el control de las políticas comunitarias a quien jurídicamente le corresponde.

3.- y, finalmente, al ser las regiones lo que constituye el vínculo del individuo con la comunidad local, por una parte, y con el Estado, por otra, se configuran como entidades especialmente próximas al ciudadano, algo que *permite acercar la Comunidad* a este ciudadano y da lugar a una mayor y más directa participación del mismo en los problemas que le conciernen.

Este mensaje adquiere una relevancia especial al hacerlo aquí, en Castilla y León, una tierra que ha sido embrión y germen de los más vigorosos latidos intelectuales y culturales de Europa, un espacio impregnado de una civilización, bien definida: la nuestra, la europea; con un pueblo compenetrado históricamente con su vocación europeísta, con caminos, como el de Santiago, que fueron desde antiguo auténticos instrumentos de intercambio cultural y de integración con las gentes de Europa y que aspira de manera decidida a participar en el concierto de los pueblos y regiones de nuestro Viejo Continente.

Hasta el presente, el papel de las administraciones regionales -contando incluso, en múltiples casos, con un notable grado de autonomía jurídico-política- venía ocupando una situación de marginalidad en el proceso decisonal comunitario que no se correspondía con la evidente importancia de las funciones que desempeñan ahora y que están llamadas a desempeñar en el futuro; fruto, sobre todo, de la concepción como competencia exclusiva estatal la materia de relaciones internacionales y su aplicación a las relaciones comunitarias.

Pero lo cierto es que el conjunto de las políticas comunes de la Europa Comunitaria no puede catalogarse como "relaciones exteriores" en el sentido del Derecho Internacional clásico y, en consecuencia, no son de la exclusiva competencia de los Estados.

Parece que, felizmente, el comienzo de la década de los noventa comienza a aportar ese necesario reconocimiento al papel regional en Europa, en un proceso ciertamente esperanzador.

Tras la firma del Tratado de Maastricht, el pasado 7 de febrero, se han cristalizado algunos planteamientos de participación regional que contaban con unos notables precedentes doctrinales y que ya habían sido propuestos de una manera genérica en el Consejo Europeo de Roma, en diciembre de 1.990. Veamos ahora con algún detalle cual es la situación actual y cuales son las posibilidades regionales a la luz del nuevo Tratado.

III. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LAS REGIONES. CONSECUENCIAS PARA CASTILLA Y LEÓN

Las consecuencias concretas para el ámbito regional de la firma del Tratado de Maastricht, en mi opinión, son de dos tipos fundamentalmente: unas consecuencias de carácter *institucional* y unas consecuencias eminentemente *económicas*.

En primer lugar, las *consecuencias institucionales* hacen referencia a los principios de subsidiariedad y de participación regional.

A)- respecto a la *subsidiariedad*, existe una abundantísima doctrina que venía reclamando la inclusión de este principio, no sólo como un "principio

rector de las instituciones” sino también, y especialmente, para delimitar políticamente el alcance de la acción comunitaria en las áreas de competencia concurrente.

El nuevo artículo 3.b del Tratado de la Unión Europea introducido en Maastricht, señala textualmente que “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Lamentablemente no hace referencia al nivel regional, tal como existía en alguna propuesta anterior como la presentada por la Asamblea de las Regiones de Europa tras su reunión de Roma el 5 de septiembre de 1.990. Sin embargo, creo que queda instaurado como un principio general de funcionamiento de todas las instancias comunitarias; y una interpretación coherente del mismo no habrá de limitar su aplicación a las relaciones de la Comunidad con los Estados, sino que también debe incluir las relaciones con las instituciones públicas a nivel sub-estatal. Y además, lógicamente cada Estado deberá adoptar la aplicación de la subsidiariedad a su particular organización territorial.

Es preciso, por tanto, que todos los órganos –tanto comunitarios como estatales– apliquen estrictamente tal principio, siendo muy conveniente la elaboración de criterios de valoración que faciliten su ejercicio. En mi opinión, una de las más importantes labores que está llamado a desempeñar el nuevo Comité de las Regiones es el control estricto del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Por último, también es necesario que los Estados miembros pongan a disposición de las regiones los recursos suficientes para que la subsidiariedad sea realmente efectiva.

B)-El tema de la *participación regional* en Europa es algo también de singular trascendencia.

Es ya sabido cómo el Tratado de Roma de 1.957 apenas contemplaba las instancias regionales y, desde luego, omitía cualquier tipo de función o competencia para las mismas.

La evolución europea a lo largo de los años siguientes supuso notabilísimos cambios en las concepciones originales.

Por una parte, varios de los Estados miembros de la Comunidad adquirieron o consolidaron estatutos de tipo federal o regional. Incluso en los Estados unitarios, estos niveles fueron adquiriendo responsabilidades importantes en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Por otra parte, la puesta en práctica del Acta Unica supuso para las regiones perder parte de sus competencias en favor de la Comunidad Europea, afectando cada vez más la legislación comunitaria a materias atribuidas total o parcialmente a regiones y comunidades autónomas. Y eso no es todo. También debemos tener presente a los Fondos Estructurales europeos, que han venido conformando una política regional comunitaria de desarrollo y cuyos destinatarios principales eran, precisamente, las regiones.

De esta manera, resulta indiscutible la necesidad de que las regiones participen desde su legitimidad democrática en la elaboración, la ejecución y el control de la legislación comunitaria en materias de su incumbencia. No podemos ignorar que el conocido problema de la transposición o aplicación defectuosa del derecho comunitario se debe, entre otras causas, a que las entidades regionales a quienes incumbe en múltiples ocasiones la aplicación de la normativa comunitaria, no han participado en el proceso de su aprobación. Y lo mismo ocurre en la elaboración de los programas de desarrollo regional.

El reforzamiento regional que supone dicha participación, constituye un aspecto complementario pero muy importante de la evolución política europea en pos de su unidad. Merece la pena recordar que el objetivo de los padres fundadores de la Comunidad, como se recoge en la *Declaración Schumann*, fue conseguir “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”.

Dicho esto, y pasando al mundo de los hechos concretos, una de las formas inmediatas en que la participación regional puede cristalizarse es mediante los *órganos internos del Estado*.

A este respecto, es preciso recordar que muchas de las cuestiones que, previamente a nuestro ingreso en la C.E., tenían carácter bilateral entre las administraciones autonómicas y la central, se han convertido en

relaciones trilaterales, en las que, paradójicamente, las Comunidades Autónomas se encuentran ausentes de uno de los vértices.

El resultado de ello es la progresiva desnaturalización del derecho constitucional interno, en el que las Comunidades Autónomas tienden a ser convertidas en mecanismos meramente ejecutores de las políticas comunitarias -de cuya formación, insisto, están prácticamente ausentes- y perdiendo autonomía en cuanto lo que esta significa de dirección política.

No me cabe duda de que, en la actualidad, las Comunidades Autónomas carecen de un marco institucionalizado de participación.

Al lado de la inoperancia general de las Conferencias Sectoriales - al menos en este tema-, los contactos que la Secretaría de Estado para la Relaciones con la Comunidad Europea efectúa con los órganos competentes de las Administraciones Autonómicas son ocasionales y sin que exista una auténtica obligación de realizarlos. Los mismos dependen básicamente de la voluntad e intenciones de los responsables de la Administración Central y de la mayor o menor eficacia de las Administraciones regionales para estar al corriente de las cuestiones europeas, así como de su capacidad organizativa para elaborar posturas propias al respecto.

Esta marginación autonómica ha obligado a algunas Comunidades Autónomas a abrir oficinas de información propias en Bruselas, con el fin de recabar datos e informes e influir en lo posible en el proceso decisonal comunitario; una salida a la que Castilla y León también se ve obligada a sumarse en breve.

En resumen, falta un sistema homogéneo, coherente y continuo de participación y comunicación Estado-Comunidades Autónomas en temas comunitarios.

Falta la voluntad política del Estado de asumir, respetar e impulsar tal participación.

Y falta, sobre todo, un órgano constitucional de más alto nivel que canalice y sirva de marco para todas las Entidades Territoriales del Estado, un medio de comunicación e información y debate semejante al que tienen los Länder alemanes a través del Bundesrat. En definitiva, hace falta un Senado que sea auténtica Cámara de Representación Territorial.

Estas deficiencias de participación regional en la C.E. a través de órga-

nos estatales otorgan especial relevancia a la otra posible forma de canalizar tal participación: a través de los *órganos comunitarios* o de *órganos específicamente regionales* a nivel de la C.E., algo en lo que Maastricht ha aportado novedades destacables.

La *Declaración Común* del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo de 18 de junio de 1.984, en respuesta a las inquietudes regionales, afirmó el interés por conseguir una relación mejor, más estrecha y eficaz entre la Comisión de las Comunidades Europeas y las autoridades regionales, como premisa necesaria para tener más presentes sus intereses en la elaboración de programas de desarrollo.

El Tratado de Maastricht no pudo obviar esta creciente presencia de las instancias regionales y ha previsto un nuevo órgano, el *Comité de las Regiones*, de carácter consultivo para asistir al Consejo y a la Comisión. Las disposiciones que se adopten en materias tales como educación, cultura, salud pública o redes transeuropeas requerirán el preceptivo informe de este Comité, disponiendo además de la facultad de informar por propia iniciativa de cuantos asuntos considere de interés.

No cabe duda de que se trata de un avance muy importante. Regiones y Comunidades ven cómo ya existe un órgano específicamente regional de cierta importancia. Sin embargo, también es preciso reconocer que se trata de una iniciativa bastante limitada y susceptible de un mayor desarrollo.

El referido Comité no deja de ser un órgano meramente consultivo y cuyos informes, aunque preceptivos, no son vinculantes. Queda pendiente, asimismo, el espinoso tema de la forma de elegir los representantes regionales de cada Estado, cuestión de vital importancia si se quiere contar con un órgano auténticamente regional.

Es preciso, por tanto, que el futuro desarrollo de esta nueva institución sea un desarrollo generoso, que compense las actuales carencias en su concepción y que dote a las regiones de un órgano auténticamente representativo de sus intereses a nivel Comunitario.

A este aspecto, la Comunidad de Castilla y León se suma a las propuestas efectuadas en la *Vª Conferencia "Europa de las Regiones"* desarrollada en Brunswick en abril de 1.992, y en la que se apuntaron una serie de líneas para la plena operatividad del Comité de las Regiones, líneas que pasaban por:

—que su composición esté referida únicamente al nivel regional.

—que, en determinados ámbitos, pueda tener un poder codecisor, además de su derecho de audición, por ejemplo, otorgando el carácter vinculante a sus informes.

—que pueda ser titular de un derecho impugnatorio independiente ante el Tribunal de Justicia.

—y, sobre todo, que sus componentes sean designados por las Comunidades Autónomas, Regiones y Länder.

Sobre estos temas quiero destacar algo que estimo de trascendencia: lo contemplado en Maastricht no es sino un primer paso —importante, desde luego— en el proceso de integración europea.

En un grado más avanzado de integración se tendería a que la participación de las regiones se realizase a través de una auténtica Cámara de Representación Territorial Europea —el denominado “Senado de las Regiones de Europa”— de elección regional y asociado al proceso legislativo de la futura Unión Política en los temas de competencia asignada a las regiones; pleno reflejo del poder político diferente, compensador y democrático que el nivel regional supone, cada vez en mayor medida en el contexto de la nueva Europa.

Con esto paso a referirme al segundo bloque de consecuencias que el Tratado de Maastricht ha traído aparejado: las *consecuencias económicas*, consecuencias que creo que el ciudadano medio considerará que le afectan de una manera más directa y que pretendo analizar desde la óptica de Castilla y León.

En Maastricht se inicia un nuevo camino hacia la Unión Política y Económica de Europa. Precisamente la consecución de esta unidad económica impone severas exigencias a las economías nacionales:

—una inflación que no exceda más de 1,5 puntos a la media.

—un déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas que no supere el 3% del PIB.

—una participación de, al menos, dos años en la “banda estrecha” del S.M.E.

—y el mantenimiento de tipos de interés nominales no superiores en dos puntos a la media.

Ello implica, sin duda, un notable esfuerzo de disciplina económica para todos los Estados miembros.

No se puede negar que Castilla y León afronta este proceso desde un punto de partida especialmente difícil. Sin embargo, creo que hay razones para un moderado optimismo. Probablemente habremos de pasar un pequeño “calvario económico” los próximos años, pero en el nuevo entorno diseñado en Maastricht hay elementos objetivos suficientes como para asegurar -con el necesario esfuerzo- una dinámica de crecimiento sostenido a medio plazo. Esto es algo que lo baso en tres razones fundamentales:

—la *primera* hace referencia al reforzamiento de la cooperación que va a surgir con el nuevo Tratado, reforzamiento hecho a partir de una mejor definición de los respectivos cometidos. Se impone un reparto más claro de las responsabilidades de las regiones y de la Comisión en el sentido de una mayor descentralización, tanto en lo que respecta a la definición detallada de las medidas, como en lo que atañe a la aplicación de los programas, algo que debe ser competencia de los encargados de llevar a cabo las operaciones “in situ”, tal como ha reconocido la propia Comisión.

—la *segunda* razón se funda en el notable incremento de las dotaciones económicas previstas para las regiones menos desarrolladas. En efecto, la Comisión propone unos recursos suplementarios de 20.000 millones de ECUS, en el período 1.992-97 para conciliar los factores de cohesión, convergencia y crecimiento; de los que más de 11.000 millones habrían de destinarse a la cohesión económica y social.

El incremento de los Fondos Estructurales sería de 2/3 entre 1992 y 1.997 y en términos reales para el conjunto de las regiones menos prósperas. Además, las regiones que pertenecen a los países incluidos en el Protocolo de Maastricht -Grecia, Irlanda, Portugal y España- tendrán acceso al nuevo Fondo de Cohesión (1.500 millones de ECUS, previstos para 1993, aunque hay que tener presentes los recortes de última hora) con una estimación de crecimiento del 67% hasta 1997. De este modo, las referidas regiones -entre las que se encuentra Castilla y León- podrían obtener un aumento total de los recursos disponibles que podría alcanzar el 100% en el 97.

—la *tercera* razón, finalmente, contempla las nuevas perspectivas de la agricultura comunitaria. La política de desarrollo rural— según ha manifestado la Comisión de la C.E.— se ha convertido en un elemento determinante de la cohesión económica y social que realza la triple función —productiva, social y ambiental— del conjunto de las zonas rurales de la Comunidad.

Las ayudas de la C.E. cambian de enfoque. Ya no se van a entender como prestaciones sociales sino como financiación de los costes de reestructuración, a través de, por ejemplo, la reducción progresiva de los precios de intervención, sustituyéndolos por un sistema de pagos compensatorios directos.

Los objetivos que se pretende con ello son esenciales: mantener un número suficiente de agricultores en el campo, diversificar el empleo en zonas rurales, contribuir a una mejor ordenación del territorio, acentuar el desarrollo local y potenciar la calidad del medio ambiente; todos ellos objetivos clave para Castilla y León.

IV. EL DEBATE SOBRE MAASTRICHT

Sin embargo, esta visión ciertamente optimista pecaría de ingenua si no tuviesemos presente el fortísimo debate actual que existe sobre las consecuencias del Tratado de Maastricht, así como que el mismo proceso en él contenido depende en una medida casi esencial de los resultados del referendun francés del próximo día 20.

A lo largo de este debate han surgido diversas críticas al Tratado, con mayor o menor fundamento.

Desde la izquierda ha sido acusado de que implanta un modelo económico ultraliberal, desprovisto de los elementos sociales mínimos.

Las posiciones más conservadoras denuncian el ataque a la soberanía nacional, la “locura uniformadora” que supone, o los peligros que entrañan la apertura de fronteras, así como la dependencia económica absoluta de Alemania y del Bundesbank.

Un tercer bloque de argumentos, con una mayor fundamentación, a mi juicio, hace referencia, por ejemplo, a que se perpetúa la división de Europa —*Philippe SEGUIN* dice que estamos construyendo un muro de dinero para

reemplazar el Telón de Acero —o, sobre todo, a la consolidación de un grave déficit democrático, al atribuirse importantísimas funciones— incluso a nivel de iniciativa legislativa—, a órganos técnicos, no elegidos democráticamente y fuera del control de los representantes populares, algo que no deja de tener una apreciable dosis de verdad. El propio *Raymond BARRE*, por ejemplo, ha reconocido que Europa realmente no ha sido construida por los pueblos, sino por “élites inspiradas por una visión de futuro”.

Pero, pese a todo, creo que hay andamios suficientes para continuar la construcción del edificio europeo y que un rechazo al Tratado no arreglará los problemas descritos, sobre todo porque, como ya mencioné al principio, Europa necesita sobre todo unidad y fortaleza.

Europa hoy todavía está incapacitada para intervenir en Europa, para intervenir en su propio destino - lo estamos viendo en la antigua Yugoslavia, por ejemplo- y para establecer objetivos claros y comunes. Eso nos hace débiles y dependientes.

Sin embargo, las ventajas de una Europa fuerte y unida son claras y han sido destacadas repetidas veces. *GISCARD D'ESTAING* las resume así: tener un papel protagonista en los asuntos mundiales, conseguir protección frente a las presiones exteriores, ser una de las primeras potencias económicas mundiales, superior, por ejemplo, a Japón y estar en posesión de la moneda más fuerte y estable del mundo.

En lo que respecta a la óptica española, creo que Maastricht debe ser contemplado desde una triple perspectiva:

—en *primer lugar*, resulta imprescindible que el Gobierno del Estado ponga en marcha una completa campaña de información sobre las consecuencias del Tratado. Las encuestas señalan que todavía la mitad de los españoles desconocen las repercusiones de Maastricht y que hay porcentajes similares entre los que el Mercado Unico les hace sentir miedo y los que lo miran esperanzados. No es posible consentir que nuestros ciudadanos tengan menores posibilidades que otros países europeos de conocer en profundidad algo que afecta muy directamente a su futuro.

—en *segundo lugar*, es preciso mantener una posición firme respecto a las ventajas que, en términos de cohesión social, ofrece Maastricht y que mencioné hace un momento; dado que también tendremos que asumir sus obligaciones. A España se la ha acusado de mantener un “europeísmo

ingenuo", algo que nos ha obligado a pagar un elevado precio- Castilla y León todavía sufre las consecuencias del mal negociado y pero gestionado ingreso en la C.E., por ejemplo-. Por ello, no se pueden consentir rebajas en los mecanismos que necesitamos para nuestro desarrollo sin, al menos, contar con las suficientes compensaciones. No falta quien diga, con razón, que la noción de Maastricht es socavada por la tendencia de los pueblos europeos mediante lo cual, cada uno de ellos ve con buenos ojos el sacrificio de los demás, pero no el suyo propio. Por ello, el Gobierno del Estado debe mantener la firmeza necesaria para que España no se vea perjudicada una vez más.

—y, en *tercer lugar*, Maastricht no puede servir de disculpa.

En este punto, resulta obligado denunciar cómo algunos Gobiernos - entre ellos, el español- utilizan las exigencias comunitarias como pretexto para presentar al país paquetes de severas medidas económicas que se han convertido en necesarias por su falta de rigor y capacidad de gestión. Bruselas se ha convertido así en un puente de salvación para camuflar las propias carencias.

Por ello, se ha señalado que, si Maastricht cayese, algunos gobernantes habrían de explicar a sus electores —si pueden, añadido yo— que estaban proclamando los rigores de la convergencia económica porque no podían revelar hasta que punto habían abusado del gasto público y eran incapaces de administrarlo.

Maastricht, en definitiva no puede servir de excusa para los errores propios.

V. CONSIDERACIONES FINALES

No quisiera concluir estas palabras sin dejar constancia de algo que considero de sumo interres: las ayudas comunitarias previstas, por importantes que sean, no suponen por si mismas la panacea de nuestros males.

Hasta la instauración de la nueva etapa europea en 1.993, Castilla y León había seguido escrupulosamente todo el proceso de programación previsto para el acceso al mayor volumen posible de recursos de los Fondos Estructurales europeos.

Así, en marzo de 1.989 se presentó el Plan de Desarrollo Regional 1989-1993 y el 30 de octubre de 1.989, la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó el Marco de Apoyo Comunitario correspondiente, en el que se preveían actuaciones por un coste total de casi 130.000 millones de pesetas, de los que más de la mitad correspondían a financiación comunitaria, algo menos de 10.000 al Estado y más de 36.000 a la propia región.

En función de estos recursos, Castilla y León puso en marcha ocho tipos de Programas Operativos y ha participado en otras nueve Iniciativas Comunitarias.

Pues bien, a pesar de que España y Castilla y León han sabido aprovechar bien los Fondos Estructurales –algo reconocido por la Comisión Europea– la magnitud de los mismos, apenas el 1% del PIB comunitario, y las del futuro Fondo de Cohesión, no permiten vaticinar que las ayudas europeas supongan una influencia decisiva y autosuficiente para el desarrollo económico castellano y leonés.

Sin descartar la reivindicación de un aumento de las transferencias comunitarias para la reducción de los equilibrios regionales, ha de ser nuestro propio esfuerzo y la potenciación de nuestra capacidad de crecimiento los que permitan hacer frente al desafío europeo. Y esto es tarea de todos.

Es tarea de la *Administración Regional*, que, por una parte debe controlar su déficit público (no olvidemos que el nuevo Artículo 104 B del Tratado de la Unión Europea prohíbe asumir compromisos de los gobiernos estatales, regiones o locales), algo en lo que, por fortuna, Castilla y León se encuentra en una posición bastante aceptable; debe también luchar para conseguir una adecuada cualificación profesional de los profesionales y trabajadores de la Región; y debe luchar denodadamente por conseguir todo tipo de financiación posible en Bruselas, especialmente para temas de tanta trascendencia como la reestructuración de nuestra agricultura, la mejora de las infraestructuras y la restauración del medio ambiente, así como su preservación mediante el fomento de empresas de tecnología avanzada y no contaminante.

Idénticas obligaciones debe asumir la *Administración del Estado*, especialmente en lo relativo al obligado control de su gasto público sin que las consecuencias las paguen todos los ciudadanos, así como en la defensa de

los intereses de cada una de sus regiones y comunidades como responsable principal de las relaciones internacionales.

Pero, sobre todo, el desarrollo económico castellanoleonés y su inserción en la nueva Europa *depende de la vitalidad de nuestra sociedad*; de la preparación de nuestros profesionales, de la productividad de nuestros trabajadores y de la confianza de nuestros empresarios para invertir en esta auténtica tierra de promisión que es Castilla y León. Yo, sinceramente, confío en la capacidad de nuestras gentes, en la audacia de nuestros hombres y nuestras mujeres y en su espíritu emprendedor; un espíritu que les hizo, hace quinientos años, abrir nuevos caminos en el Océano y dejar su indeleble huella en el Nuevo Mundo.

Castilla y León dispone de importantes activos en su seno, y su gente es el más importante.

Somos un pueblo maduro y responsable que ha demostrado repetidas veces su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, a la par que un gran apego a sus tradiciones.

En leoneses y castellanos se puede descubrir aquellas virtudes que sólo pueden prosperar en un ambiente favorable y que son algo imprescindible para el progreso de cualquier comunidad: ahorro, esfuerzo personal, orgullo del trabajo bien hecho, cumplimiento decidido de sus compromisos y fe en la palabra dada, así como un evidente amor a su tierra.

Todos estos motivos, motivos suficientes, creo yo, junto con mi confesado carácter optimista me hacen pensar que nuestras posibilidades en el nuevo marco europeo son grandes y que la confianza en nuestro futuro está justificada.

Muchas gracias.

LA EUROPA DE LAS REGIONES

KURT SCHELTER (*)

Ministerio Bávaro de Asuntos Europeos

Para empezar, mi agradecimiento al director de estas jornadas. Creo que casi no hay mejor momento para hablar de Regionalismo en Europa, que el actual, en vísperas del referendun en Francia sobre el Tratado de Maastricht, porque, claro está, el próximo domingo no se va a decidir el futuro de Europa, pero sí la cuestión de si las regiones en la C.E.E. van a permanecer en el orden del día de la C.E. así como también sus derechos a formar parte de la política europea.

No hay lugar mas apropiado en Europa para hablar de regionalismo que España. En ningún otro Estado el problema de la compensación de intereses entre el Estado central por una parte, y las regiones por otra -que luchan para conservar sus peculiaridades culturales y desplegar su pluralidad social- ni se discute tan extensamente como aquí en España. Asimismo, no se si hay otro Estado en el que se haya consolidado tanto como en España la convicción de que mediante el principio estructural y modular del regionalismo, resulta posible un desarrollo armónico del todo, conservando las peculiaridades y las riquezas culturales de las partes.

Quiero resistir a la tentación a la que suelen sucumbir los juristas alemanes cuando se fijan conceptos, es decir cuando se trata de hallar una definición general y universal de perennidad. Pero un representante de la función pública de un Estado federal cuando habla de regionalismo tiene que introducir al mismo tiempo el concepto de federalismo.

(*) Traducción: Blanca Pastor Blanco

Dentro del federalismo, el regionalismo tiene una configuración específica del derecho del Estado. Unas regiones con "status" estatal dentro del concepto de federalismo constituyen la federación. Sin los estados miembros no existe federación.

El Estado federal recibe su forma del orden constitucional concreto. Quiero decir que no hay, no existe el modelo ideal del Estado federal, según el cual otros Estados federales podrían orientarse. Sí existen experiencias con el federalismo que podrían coadyuvar a dar una solución razonable apropiada en un ámbito político distinto para los problemas propios. También existen nuevos desafíos para los ordenamientos jurídicos federales bien consolidados que requieren cierta capacidad de adaptación y también un cambio de las estructuras habituales.

A nivel europeo, también estamos confrontados con nuevos desafíos: tras los acuerdos de Maastricht la Comunidad Europea ha tomado el rumbo hacia la unión política económica y monetaria. Esta unión asumirá nuevas funciones: desde la política monetaria, hasta la política de defensa, incluyendo la política industrial y la protección del medio ambiente.

Nosotros estamos conformes con este principio pero no solamente en cuanto la Comunidad debe ejercer funciones según el principio de subsidiariedad, puesto que no queremos un Estado Unitario europeo a costa de todos los valores que realmente configuran Europa. Nosotros queremos una Europa de los ciudadanos, con ciudadanos que sí disponen de un pasaporte europeo y lo llevan también constantemente en el bolsillo, pero que también conservan su patria; queremos una Europa en la cual la unidad surge de la diversidad apoyada por las buenas relaciones de vecindad.

El filósofo alemán Hermann Lübbe dice: "no se es regionalista porque se haya sobrevivido en un rincón olvidado, sino debido a la dinámica del proceso de modernización". En esta dinámica tiene lugar un concepto, que abarca la dimensión nacional y regional de la estatalidad: el concepto de "La Europa de las Regiones". Al principio era sólo una idea, formada a partir de un concepto, de un programa político. Este programa significa hoy por hoy una Europa de los ciudadanos, una Europa de la diversidad, una Europa humana, mas aún, significa una Europa del futuro.

Este desarrollo de una idea en torno a un programa político no nos sorprende si se tiene en cuenta la relevancia creciente de las naciones dentro de la Comunidad Económica Europea.

A más tardar, a partir de la reforma de los fondos estructurales de la Comunidad Económica Europea se ha puesto de relieve la relevancia económica de las regiones a nivel europeo.

Hoy se utiliza mucho el lugar común de la competencia por el emplazamiento de las regiones, pero hace ya mucho que las regiones se hallan en una competencia mutua muy dura. Compiten por las ayudas de la Comunidad Económica Europea, por las medidas de su infraestructura y por las ventajas de su emplazamiento. A nivel europeo, las regiones -al menos desde la perspectiva económica- están emancipadas desde hace mucho tiempo. Por lo tanto fue imperativo en Maastricht refrendar la creciente importancia cultural de las regiones con un peso político.

Como ustedes saben, en el Tratado de Maastricht se han cumplido tres reivindicaciones básicas con respecto a la unión europea en estrecha conexión con el concepto de la Europa de las Regiones:

1º.-En primer lugar, la institucionalización de un "Comité Autónomo de las Regiones" como nuevo órgano de la Comunidad Económica Europea y con este paso el tercer nivel estable participa institucionalmente en el proceso de toma de decisiones en la Comunidad Económica Europea.

2º.-En segundo lugar, la introducción de los tratados y el derecho primario de la máxima universal de actuación.

3º.-En tercer lugar, la posibilidad de la autorepresentación de los Estados o regiones miembro de un Estado Federal en el Consejo, en virtud del nuevo artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

Todavía no se ha ratificado el Tratado de Maastricht, todavía sigue a ciegas la Comunidad frente a las regiones y las comunidades autónomas, es decir, aún no se percibe la cualidad y el status estatal de los Länder alemanes o el status autonómico de las regiones en España.

Todavía no se sabe lo que será del Tratado de Maastricht, pero una cosa es cierta, que esta Comunidad Europea sólo puede tener éxito en el futuro, solamente podrán aceptar esta comunidad los ciudadanos en sus corazones y en relación cuando en un futuro las regiones se integren en el proceso de la formación de opiniones y voluntad políticas, y sigan con plenas responsabilidades respecto de la ejecución de los actos administrativos dentro de la comunidad Económica Europea.

“El juego es el juego” según juegues irás por delante y esta verdad tan sencilla es válida también en política: Como consecuencia surge la pregunta: ¿Cuál será nuestra estrategia después de Maastricht? ¿cómo aseguraremos el concepto de la Europa de las Regiones?, más concretamente: ¿cómo nos consolidaremos, avanzaremos, y nos transformaremos?; y ¿qué concepción del futuro tenemos que tener en una Europa cuyo desarrollo, en múltiples direcciones está completamente abierto?. La reivindicación según la construcción de una Europa de las Regiones concierne y afecta a una Europa que ha experimentado mientras tanto cambios y revoluciones radicales.

Respecto a esto sólo dos ejemplos:

–Europa no ha aumentado: Europa es de nuevo la Europa para la que se aplican los mismos conceptos geográfica y políticamente.

–Muchas regiones, antiguos Estados satélites e incluso repúblicas soviéticas del Este de Europa, buscan compañía en una Europa de las Regiones, sin embargo opinan de forma completamente distinta: su meta es la autodeterminación, la soberanía y la liberación.

Por eso, la idea de regionalismo tiene hoy que discutirse y deslindarse de todas las formas de separatismo.

El concepto de la Europa de las Regiones parte de una construcción a tres niveles. El nivel de la Comunidad Europea, el nivel de los Estados Miembros y el nivel de las Regiones.

Este acorde armónico debe hacer surgir la unidad desde la diversidad. Según nuestra tradición constitucional todo ello es federalismo, es decir, estatalidad federal en tres dimensiones.

Nosotros, los bávaros y todos los Länder alemanes nos comprendemos como regiones, no como naciones, reivindicamos la cualidad y el status de Estado pero no reivindicamos su soberanía. Pedimos que se conserve nuestra identidad solamente dentro del marco de un sistema federal a tres niveles.

En mas de un Estado en el centro y en el este de Europa degradados bajo el régimen autoritario socialista a mera provincia administrativa despierta poco a poco los sentimientos nacionales. El pueblo alemán no pudo hacer caso omiso de este deseo de entrar en el goce y disfrute del derecho de la autodeterminación ya que también nosotros reclamamos este mismo

derecho durante décadas y hace dos años, gracias a la solidaridad de nuestros amigos en occidente y la actitud razonable de nuestros vecinos del Este, lo pudimos lograr.

Pero también hemos aprendido hace mucho, que el Estado Nacional ya no debe ser la única y última respuesta frente a los desafíos del presente y del futuro.

En todo ello debemos considerar: que el regionalismo, en última instancia también es un modo de tratar a las minorías dentro de un Estado nacional. Nuestras experiencias en este sentido podrían resultar útiles en el centro y este de Europa, pero debemos actualizar estas experiencias nuestras y transmitir las adecuadamente.

Quizás el mayor desafío de nuestros días frente al concepto de la Europa de las Regiones es el hecho de que la voluntad integradora de Europa, hoy por hoy, es mucho mas bajo que en tiempos en los que la amenaza externa era menor, cuando aún no se habían dado los pasos decisivos de integración.

Ahora, cuando una moneda unitaria y única ha de reemplazar a las monedas nacionales en vísperas de la unión política, se ve claramente lo que no querían percibir muchos entusiastas de Europa. Es imposible disolver sin mas ni las regiones ni las naciones en su función de marco de identificación para el ciudadano.

El Primer Ministro británico John Major dijo hace poco que los padres de la Comunidad habían visto las fuerzas destructoras del nacionalismo pero habían subestimado la longevidad del propio interés nacional, de la identidad nacional y el orgullo nacional. Tampoco se habían percatado de lo profundamente anclados que están estos comportamientos en las estructuras políticas y económicas y también en la cultura y en el lenguaje.

Para la discusión a cerca del tratado de Maastricht tenemos que reconocer algunas desgraciadas, decepcionantes y tristes experiencias: quien lo escucha de buen grado, si fomenta el miedo a algún pueblo como motivo fundamental a favor o en contra de un Tratado.

A Maastricht debemos también el “Efecto Maastricht”, un brinco en la conciencia de nuestros ciudadanos, en lo que se refiere a Europa. Está claro que la disposición integradora del ciudadano se restringe, incluso ya

está agotada: "Los Estados Unidos de Europa" según el ejemplo de Estados Unidos no se da. La Comunidad Europea, la Unión Europea, será algo distinto. Precisamente existen todavía nuevas oportunidades para la superación de los desafíos del Tiempo Moderno.

El regionalismo, el federalismo como principio estructural de la Europa del futuro solamente pueden funcionar cuando se hermanan con el principio de subsidiariedad como máxima de actuación. La subsidiariedad significa en su configuración y organización de un Estado la primacía de actuación del nivel mas cercano al ciudadano.

Según el nuevo artículo 3b del Tratado de la Comunidad tal y como se concertó en Maastricht, la Comunidad -excepto en las pocas materias de su exclusiva competencia-, solamente puede ser activa cuando la función a nivel de los Estados miembros de las regiones no se puede ejecutar.

Ahora se trata de incorporar el principio de la subsidiariedad en todos los ámbitos políticos de la Comunidad Económica Europea. Las regiones -y nosotros en ellas- deberíamos asumir un importante papel de control y vigilancia.

La discusión sobre el desarrollo práctico del principio de subsidiariedad va a toda marcha. Como ustedes saben, se encargó a la Comisión y Consejo del Consejo Europeo de las Naciones y jefes de Gobierno en Lisboa que presenten al Consejo de Europa, en su próxima sesión en Edimburgo, en diciembre de 1992, un informe sobre los procedimientos técnicos y medidas prácticas para la transformación del principio de subsidiariedad.

En correspondencia, hasta la sesión del Consejo de Europa en diciembre de 1993 el actual derecho comunitario debe ser supervisado mediante el principio de subsidiariedad.

Ahora es el momento decisivo para introducir las bases/principios/ para que se comprenda la subsidiariedad a nivel europeo, por eso las regiones tienen que contribuir de forma concreta:

—Por medio de proposiciones para concretar la aplicación del principio de subsidiariedad.

—Por medio de proposiciones de devolución de competencias con un horizonte de entendimiento entre las regiones.

–Por medio de pruebas concretas sobre nuevas iniciativas a nivel comunitario.

–Por medio de pruebas concretas, que alcanzarán metas preparadas a niveles regionales satisfactorios, y que en consecuencia no requieren ya una actividad comunitaria.

El Estado libre de Baviera toma parte de forma intensiva en esta discusión fundamental. El Gobierno Federal dirigió una primera posición –sobre el papel– de las técnicas de procedimiento y medidas prácticas para la transformación del principio de subsidiariedad. Hasta octubre redactaremos además propuestas concretas para la devolución de competencias comunitarias a los Estados Miembros y regiones. Para una transformación práctica del principio de subsidiariedad aparecen particularmente las siguientes y necesarias medidas:

–Necesitamos una prueba y establecimiento de obligaciones para todos en la formación de un acta jurídica comunitaria órgano participante, considerando la compatibilidad del acta jurídica y el principio de subsidiariedad.

–Necesitamos una próxima concretización de las competencias de la Comunidad Europea. Los ámbitos de acción de la C.E. tienen que ser perfilados por ello con normativas transparentes. La regularización de competencias en el Acuerdo de Maastricht en el ámbito del desarrollo, que limita claramente entre las atribuciones de los Estados miembros y los de la Comunidad, podría ser una pauta en otros ámbitos.

–Tenemos que hacer finalmente jurídico el principio de subsidiariedad. Estas exigencias en el sentido de una concretización del principio de subsidiariedad ya apuntan hacia un futuro mas lejano, pero si aquí y ahora nos preguntamos lo que podemos hacer en cuanto a la labor de detalle para que se fomente y se consolide el regionalismo dentro de la Comunidad Europea y en la Unión Europea, tenemos que decir que en 1º lugar a nivel europeo nos espera la labor dentro del Comité de las Regiones. Con este Comité ya estamos pisando el umbral europeo pero no significa que ya estemos con ambas piernas en el escenario europeo, la labor tenaz por la creación del comité ya la hemos superado pero el auténtico trabajo aún está delante de nosotros.

Incluso cuando tenemos unas buenas condiciones iniciales en cuanto a

presupuesto, secretariado y también en cuanto a los estatutos del Comité sigue todavía siendo necesaria una labor constructiva, laboriosa, penosa y paciente para convertir el Comité de las Regiones en aquello que realmente deseamos: para que sea un portavoz vigoroso de las regiones en Bruselas, para que se convierta en institución de la Comunidad Económica Europea respetable y respetada, en un órgano de gran influencia dentro del proceso de la formación de la opinión y voluntad políticas. El Comité es solamente un órgano consultivo. Tiene sobre todo que ser eficaz por la capacidad de convencimiento.

Confío en la superación de la dura ponencia, el dominio de complejas preguntas, en la prueba específica de directrices y reglamentos, en la formulación de posiciones comunes. Nosotros, todas las regiones tenemos que desempeñar nuevas competencias y acreditar una gran pericia.

Nuestros criterios serán interesantes sólo si introducimos realmente importantes y nuevos aspectos en los debates europeos. Nuestra voz será oída si se mejora profundamente el Acta Legislativa, motivo principal de nuestro consejo.

Esto pone a la vista una sabia autodefinición para decirlo a todos y cada uno: únicamente conduciría a no ser ya considerado seriamente. Nosotros lo sabemos mejor naturalmente, pero otros dicen: las regiones tienen que demostrar primero su habilidad y capacidad política.

Demostrémosles una actitud:

- Constructiva no destructiva;
- Defensiva, no ofensiva;
- Innovadora no sin innovación;
- Transformación positiva no reactiva.

Si lo conseguimos y nos sale bien, entonces no necesitaremos preocuparnos por el atractivo del federalismo en Europa, la creatividad de las regiones y la efectividad del Comité. Si el Comité soporta la prueba, que lo conseguirá, se le transferirán mas derechos en la conferencia de dirigentes de 1996.

El Comité de las Regiones es el corazón del tratado de Maastricht desde el punto de vista y la perspectiva de las regiones, este corazón está en nuestras manos hacerlo latir en su propio ritmo y con su propio metabo-

lismo, con sus propios órganos, por lo tanto exigimos una estructura organizativa autónoma para este nuevo organismo con su propia pirámide política y administrativa y cuando a más tardar en 1996 se vuelva a discutir de nuevo sobre las instituciones de la Comunidad Económica Europea, entonces también debe añadirse una autonomía presupuestaria plena para dicho Comité.

A nivel nacional está clara la relación de los Estados miembros en los asuntos europeos. En Alemania con el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental hemos encontrado, creo yo, una base aceptable y practicable para las regiones.

Las regiones fuertes no son una regla en Europa. Lo desearíamos para fortalecer una articulación regional. Pero el punto de vista de la región dentro del Estado miembro no puede promoverse sólo a través de sus nuevas influencias en Europa. Pero regionalismo en casa, sólo puede concederse en casa. Son erróneas las esperanzas de que una federalización de Europa saldrá de Bruselas. El firme anclaje de la región en el Estado es, en una perspectiva media o larga, un seguro pie de apoyo del regionalismo en Europa.

Según mi impresión, la cooperación interregional se nota mucho menos en su aspecto europeo. La solución a problemas transfronterizos, la conciencia espacial, mas allá de las fronteras, las metas comunes y los conceptos en el campo de los intereses comunes es esencial en la Europa de las regiones. Hasta hoy era consultado el Estado central en cuestiones transfronterizas, ahora se oye demasiado frecuentemente el atributo "extra-limitarse"; a menudo, demasiado a menudo estaba la Comunidad Europea en el proyecto. Pero esto no es el nivel de la subsidiariedad.

Día a día vemos en la praxis claramente ante nuestros ojos que hay áreas. Hay intereses extrafronterizos en el área de las preguntas de la C.E. que debían ser representados comúnmente por las regiones afectadas en Bruselas.

Las federaciones interregionales, de las que ya se han decidido muchas, tienen que seguir trabajando en esta dirección. En Baviera podemos organizar comunidades de trabajo interregionales con nuestros 10 años largos de trabajo. Sin embargo nos llena de preocupación cuando consideramos el concepto de que el nivel regional y local de Europa deberían mezclarse, con ello ambos niveles se debilitarían en los Estados en los

cuales, como en España o Alemania, las regiones están claramente estructuradas en el interior del Estado, por lo tanto los representantes en el Comité de las Regiones, deberían proceder en exclusiva de las regiones.

El acuerdo de Maastricht abarca un abundante potencial de desarrollo. Facilita multitud de puntos de partida para reanudar de inmediato el trabajo estancado ante nosotros:

–Queremos –lo mas pronto posible– una próxima concretización de las competencias de la Comunidad Europea.

–Fomentamos la normativa y puntualización de la justificación del fundamento de subsidiariedad y la introducción del derecho a la autonomía administrativa comunal en los acuerdos de la Comunidad Europea.

–Queremos derechos ampliados del Comité Regional, particularmente un auténtico derecho de resolución conjunta.

–Fomentamos una única querella de las regiones y la demanda del Comité Regional al EUGH. Esto sería muy beneficioso para la realización del principio de subsidiariedad.

–Deberíamos introducir un derecho de sufragio homogéneo en el Parlamento Europeo. Para ello debía tener lugar una elección directa al Parlamento Europeo en los distritos electorales articulados.

Esto es ahora, naturalmente, música del futuro. Pero el regionalismo es un concepto dinámico. Tenemos que estar abiertos a los desafíos del futuro.

Edmund Burkes nos advierte: “Los ordenamientos políticos no se producen en una mesa de dibujo, hay que dejarlos crecer paulatinamente”.

Configuremos la nueva Europa, vamos a crear la diversidad dentro de la unidad y buena vecindad.

EL REGIONALISMO ENTRE EL CONCEPTO DE ESTADO-NACIÓN Y EL NACIONALISMO RADICAL

DR. JOAQUÍN BLANCO ANDE

Escritor

1.-INTRODUCCIÓN

Vamos a intentar clarificar el significado de los tres términos que sirven de rótulo a la presente charla, esto es, el Estado-Nación, el regionalismo y el nacionalismo radical, comenzando por el primero.

La grata circunstancia de hallarme, una vez más, entre los muros de esta ya entrañable Universidad soriana de verano, –corazón de las Españas– me compele a darle un enfoque sustancialmente hispánico.

2.-EL ESTADO-NACIÓN

¿En qué consiste un Estado-Nación?. Implica, a mi juicio, la feliz conjunción de una sola Nación dentro de un Estado, como es el caso de España. Frente a la tesis del nacionalismo interno, que concibe a nuestro Estado, como multinacional, el artículo 2 de nuestra vigente Carta Magna de 1978, es contundente, cuando comienza diciendo:

“LA CONSTITUCIÓN, SE FUNDAMENTA EN LA INDISOLUBLE UNIDAD DE LA NACIÓN ESPAÑOLA” Al emplearse los términos, “en singular”, de UNIDAD de la Nación Española, está bien claro, que en España, no hay más Nación, que la española, y que por tanto “ES UNA SOLA”, pese a quien pese, y duela a quien duela. Cualquier otra exégesis, no se ajusta a

nuestra Constitución. Otra cosa, bien distinta, es que aquel precepto, reconozca, “*La autonomía de las nacionalidades*” –término introducido ex-novo en nuestro variopinto proceso constitucional– cuatro a la sazón (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y de las trece regiones restantes, que totalizan las diecisiete Comunidades Autónomas existentes, que integran nuestro Estado. Pero por favor, que no se trate de confundir a la opinión pública –que no tiene por qué ser una especialista en Derecho Constitucional– tratando de identificar los conceptos de NACIÓN y de nacionalidades, toda vez que el último es un término de inferior rango jurídico político, desprovisto de “soberanía”.

¿Qué rasgos tipifican a un Estado-Nación? Primordialmente, la feliz coincidencia de UNA SOLA NACIÓN, DENTRO DE UN SOLO ESTADO. Es por tanto, el caso opuesto al Estado plurinacional, con la no contraposición entre mayoría y minorías étnicas.

Se suele vincular la formación de un Estado-Nación con la lucha contra invasores u opresores. Así, se afirma, que la irrupción del Estado-Nación español, coincide con la Guerra de Independencia frente a Napoleón.

La Nación, a juicio de García Venero, es un ideal europeo, que surge del Renacimiento, y que se encarna y realiza por vez primera en España, como recuerda con orgullo el genial filósofo madrileño, Ortega y Gasset.

A nuestro modo de ver, España, adquiere la categoría de Estado-Nación, a finales del siglo XV y principios del XVI, durante el reinado de los Reyes Católicos. El Estado Moderno, que se decanta con dicha dual Monarquía, aglutina merced al derecho de guerra, el Reino de Granada, y mediante el matrimonio de Fernando –ya viudo– con Germaine de Foix, el reino de Navarra.

El proyecto sugestivo de vida en común –terminología orteguiana– que caracteriza al Estado-Nación, que se forja bajo el reinado de los Reyes Católicos, se articula a través de:

1º.–La evangelización del Nuevo Continente.

2º.–El Descubrimiento de nuevas tierras.

3º.–La defensa y expansión de la fe católica.

Mientras España, fue una primera Potencia Mundial o lo que es lo

mismo, mantuvo vigente la citada trilogía integradora del proyecto sugestivo de vida en común, no surgieron los intentos escisionistas. Recordemos a este respecto, como la primera empresa separatista de España, no se lleva a efecto hasta 1640, cuando habíamos dejado de ser ya el primer ejército europeo –la primera derrota de nuestros tercios se produce en Rocroi ante la caballería francesa– y Cataluña se alza en armas, bien para unirse a Francia, bien luego para formar un Estado independiente. El separatismo español es por tanto, la respuesta periférica a la carencia de un proyecto de convivencia mínimamente sugestivo. El riesgo de España, a perder su condición de Estado-Nación, para desembocar en un Estado plurinacional, se halla precisamente en la falta de una “idea de destino común”. Cuanto más huérfanas se sienten algunas regiones españolas de un proyecto incitativo de futuro, más tentaciones se decantan de orden separatista.

España, se configuró, como Estado-Nación –al igual que Francia, Inglaterra y Portugal– desde finales del siglo XV y el comienzo del Renacimiento, presentando todas las características inherentes al mismo, pese a que en su seno tuvieran cabida Reinos anteriormente independientes. En dicho Estado Moderno, se dan las notas que según Renán, configuran a una Nación, esto es: una herencia de añoranzas y de éxitos que compartir y un programa común a elaborar solidariamente en el futuro. La herencia de éxitos, que recibe ese Estado, no es otra, que la consecución de la unidad peninsular bajo los Reyes Católicos y el Descubrimiento de América. El programa común a realizar en el futuro, no es otro, que la evangelización y colonización de las Américas, y la cristianización y consolidación del Imperio. Por esas dos poderosas razones, España, se convierte en aquella época gloriosa, en el primer Estado-Nación de Europa, y al propio tiempo, en la primera Potencia continental.

La coexistencia de razas, pueblos y lenguas diferentes en el marco peninsular no empaña esa idea espiritual –que según Renan–entraña toda Nación, porque al fin y a la postre, quizás no convenga olvidar, que España, desde tiempos bien remotos y a pesar de la diversidad geográfica y de razas, ha presentado para los demás pueblos –al decir de Acosta España– una fisonomía espiritual distinta y propia, formando una entidad real y sustantiva.

¿Cómo fue posible articular el Estado-Nación español partiendo de unos Reinos, tan distintos y peculiares, como Castilla y Aragón? De un

lado, los Monarcas de Castilla eran Reyes absolutos, mientras que los de la Corona aragonesa, tenían sus poderes limitados por las Cortes, Municipios, etc... Sus respectivas instituciones, leyes, fueros, etc., etc. eran asimismo diferentes. El obstáculo de los destinos asimétricos, Atlántico y América para Castilla, el Mediterráneo para Aragón, tampoco fue un impedimento insalvable. Todas esas dificultades, no impidieron que España, en su proyección europea se vaciase primero en la Península, y luego en los Países Bajos, Flandes, Italia, etc.

La labor de aglutinación de los distintos territorios que conformaban el Imperio español, no la entendió, ningún reino, tan magistralmente como Castilla. El gran quehacer histórico castellano, ha sido, sin duda, “construir” España, definir sus límites y mantener asociados los reinos preexistentes en torno a un quehacer común y solidario. Y es que no debe olvidarse, como nos recuerda Ortega y Gasset, que la continuada lucha fronteriza que mantienen los castellanos con la Media Luna, con otra civilización, permite a éstos, descubrir su histórica afinidad con las demás Monarquías ibéricas, a despecho de las diferencias sensibles: rostro, acento, humor, paisaje.

La concienciación de un espíritu nacional, por parte del pueblo español, se consolida en el siglo XVIII, merced al ideal centralizador, reformista y modernizador, que importa la dinastía borbónica entronizada. Se propicia la integración nacional, a nivel local, provincial y regional por medio de la acción de un gobierno, de corte absolutista, que carga el acento prioritariamente en el área económica y financiera. La política centralizadora sirve de cauce a una unificación, que provoca, según Vázquez de Prada, una mayor compenetración entre las diversas regiones, incluidas aquellas en las que todavía prevalecían sentimientos forales y, como consecuencia, en el desarrollo, por vez primera, de un espíritu nacional.

En resumen, ¿Qué razones han existido históricamente durante siglos en España, para que los españoles no hayamos sido capaces de articular un modelo de Estado-Nación, que gozase de la aceptación general? Los motivos o razones, son a nuestro modo de ver varios:

1º) España, al igual que el Reino Unido, Alemania, Italia, etc., etc. es el resultado de la unión por diferentes vías, de una serie de Reinos medievales preexistentes, con pluralidad de instituciones, leyes, lenguas..., en suma, de pueblos, que tienen distinta personalidad, forma de entender la vida y óptica de futuro. Pero así como, en aquellos otros países, ese plura-

lismo de etnias y pueblos, no ha llegado a desembocar en un componente perturbador, el carácter intransigente e individual del pueblo español, globalmente considerado, actúa como elemento catalizador del “separatismo periférico”.

2º) Muchos españoles tienen, como ciudadanos, una visión alicorta del fenómeno Estado-Nación. Predomina, en muchos casos, una idea localista y provinciana, que superpone, por no decir, se opone a una idea unitaria del Estado.

3º) La carencia, en amplias capas ciudadanas, de un espíritu solidario, para hacer frente a los problemas de orden nacional.

4º) Todavía permanece vivo en el recuerdo de muchos españoles, el resentimiento y animadversión, que produjeron las guerras civiles de los siglos XIX y XX. Ciertos habitantes de los territorios entonces “derrotados”, bien por la información recibida, generación tras generación, bien por su propia experiencia personal, todavía ven como “adversario” o “enemigo” al español residente o procedente de las regiones en su día “victoriosas” en el campo de batalla. Se trata de un sentimiento que se ha dado en otros países. ¿Acaso en USA no ha persistido el resentimiento de los “sureños esclavistas” contra los “yanquis” vencedores en la Guerra de Secesión americana?

5º) La nostalgia de un pasado histórico, que infantilmente, se cree mejor.

3.-REGIONALISMO Y NACIONALISMO

Comúnmente se tienen en España por conceptos idénticos, los de regionalismo, nacionalismo y separatismo. Dicha idea por simplista, es errónea, toda vez que cabe establecer las siguientes diferencias. El regionalismo español, lo entendemos, como aquella postura de defensa del “Hecho diferencial” —primordialmente del catalán, vasco, gallego y en menor medida del valenciano y andaluz— así como de los idiomas periféricos preexistentes, y de la “forma de ser” de los habitantes de ciertos territorios españoles, tanto por lo que respecta a la cultura propia, como a la tutela de las viejas tradiciones e instituciones etc., etc. En suma, el regionalismo es la idea polí-

tica que concibe a España, como Estado plural, no centralista, ni uniformista. El regionalismo, así concebido, no es, ni separatista, ni secesionista, ama a España, de ahí que no pretenda romperla en mil pedazos, tiene simplemente una concepción no unitarista del Estado. Dicha idea se encuentra en el regionalismo gallego (Brañas, Murguía, Rosalía de Castro, Pondal, etc.) en el catalán (Torras i Bages, Prat de la Riva, Cambó, etc.).

El nacionalismo, por el contrario, es un regionalismo con espíritu de revancha, con resentimiento, con auténtica obsesión centrifugista. No se contenta, en último término con la idea del Estado plural, no uniformista, ni centralista. Se declara Nación —previo paso por la idea regional, que luego abandona por quedársele pequeña en sus aspiraciones— a fin de tener argumentación jurídica y política con la que poder racionalmente invocar su máxima aspiración: el Estado propio. Dicho nacionalismo, lo encarnó, sobre todo, el fundador del PNV, Sabino Arana, inventor del término Euzkadi y de la “ikurriña”, a quien los nacionalistas vascos reconocen como nuestro “Padre”. Su nacionalismo destila odio hacia España, es por tanto independentista. En sus escritos de “Vizcaya independiente”, llegó a afirmar que los vizcaínos no eran españoles, por su historia, sus leyes, sus instituciones, etc.. Como ocurre en ocasiones a lo largo de la Historia, una mentira repetida miles de veces termina por ser aceptada como una verdad, como es el caso del planteamiento sabiniano. Una cosa es que los vascos no hayan sido, ni sean castellanos y otra bien distinta es que no hayan sido, ni sean españoles. Su rotunda declaración, de que “el español —maketo— es nuestro moro, nuestro enemigo” sintetiza el odio fanático de aquel excarlista bilbaíno, que colocó la mecha en su día, del barril de pólvora en que se ha convertido la organización terrorista de ETA. Sus soflamas incitan al “tiro en la nuca”, por antiespañola.

El separatismo, constituye la actitud de aquellos nacionalistas a los que no les basta con el reconocimiento del “hecho diferencial”, de su peculiaridad lingüística, el respeto de sus tradiciones y cultura... Los separatistas españoles, que es el caso que más no debe preocupar, “quieren irse de España”, fundamentalmente por su creencia de que el territorio donde han nacido y habitan, no es España, caso de muchos vascos y catalanes. Consideran que España, les ha invadido, y por tanto, pretenden hacer creer a los demás, que nuestras FAS allí radicadas son un ejemplo de Ejército de ocupación. Rechazan la unidad de España, por estimar que históricamente,

la unificación emprendida y lograda, entre las coronas de Castilla y Aragón, por los Reyes Católicos, estaba apoyada en una simple unión personal, derivada del matrimonio, y por tanto, como tal contrato, fue una unión rescindible por la voluntad popular de cualquiera de las partes. Olvidan –o quizá prefieran preterirlo– los que así piensan, que en dicha unión, sólo tenían capacidad y legitimación, los Monarcas suscribientes, no sus pueblos respectivos, toda vez que la soberanía era encarnada por aquellos y no por sus súbditos. El pueblo accede a la condición de soberano con la Revolución francesa, y no en los tiempos de Fernando e Isabel, cuando se impuso en toda Europa, la Monarquía absoluta, y donde todos los habitantes eran súbditos, pero no ciudadanos. Separatismo y nacionalismo, marchan de consuno. Todo nacionalista que se precie, es separatista, no cabe duda, de lo contrario sería todo menos nacionalista. Lo que ocurre, es que los nacionalistas se escinden, no por la meta final, que siempre es la misma: la independencia, sino por el método a seguir para obtenerla. Así coexisten en España, nacionalistas que aspiran a la independencia por vías pacíficas, caso de CIU, PNV, etc., o por métodos violentos o terroristas, caso de ETA, o en su día Terra Lliure, hoy autodisuelta. Como los dos modelos nacionalistas, tienen un mismo credo ideológico y un mismo origen, procuran y eluden desprestigiarse recíprocamente siempre que las circunstancias lo permiten, salvo está en época de elecciones, donde hay que atraer a los votantes del partido “hermano”. Así, por ejemplo, en el País Vasco, los dirigentes del PNV –partido que en 1959 sufragó los primeros gastos del local y personal que utilizó ETA, no lo olvidemos– llaman a los de ETA, violentos, pero no se atreven a llamarlos por su verdadero nombre “terroristas”, toda vez que sus centenares de asesinatos, con “tiro en la nuca o con coche bomba”, no tienen parangón criminal en todo el nacionalismo europeo, salvo el del IRA irlandés. Pero tengámoslo siempre presente, los amantes de la unidad española, que dichos nacionalismos separatistas periféricos españoles, cualquiera que sea la diferencia de método a seguir, les une, SIEMPRE UNA COSA: MARCHARSE DE ESPAÑA, concepto que rehúsan utilizar, como si les quemasen los labios, sustituyéndolo por el de Estado español, con lo que dejan caer un mensaje subliminal, “estar a la fuerza en un Estado, que no es el suyo, habida cuenta, insistimos en ello, que los nacionalistas de Cataluña y País Vasco, no se consideran, ni se sienten españoles. Y esto hay que entenderlo –por mucho que nos duela–y decirlo sin tapujos. Otra cosa, es que dichos nacionalistas lle-

guen a convertir en realidad sus objetivos separatistas. No sólo a España, sino a la Comunidad Económica Europea, no les interesa lo más mínimo un cambio de fronteras, con creación de nuevos Estados en el Sur de Europa, con todos los problemas que ello conlleva. Pensemos, sólo hipotéticamente que España accediera a darles la independencia a los nacionalistas vascos. ¿Una vez obtenida se iban a quedar tranquilos con 7.000 km² o por el contrario continuaría el terrorismo, para anexionarse Navarra, parte de Cantabria, La Rioja, etc.?. En el caso de los nacionalistas radicales catalanes por ejemplo, Ángel Colom, de Ezquerra Republicana, declaró en rueda de prensa en Madrid –septiembre de 1991– que la independencia de Cataluña debía comprender todo el actual territorio catalán, más el Resellón francés, la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y parte de Cerdeña, donde se habla catalán (Alghero). ¿ Se puede decir hoy en día semejante “boutade”? Indudablemente sí en un sistema democrático, como el nuestro o cualquiera otro que se precie de serlo. Ese no es el problema, la cuestión está en que lo dice, y no sólo no se le da por un “soñador”, ni fantasioso, sino que tiene clientela segura en las próximas elecciones en Cataluña.

4.–TIPOS DE NACIONALISMO

El término nacionalismo es equívoco, no unívoco, toda vez que coexisten diversos tipos, que no siempre coinciden en sus objetivos, actitudes y metas finales. Hay nacionalismos unitivos, como el americano de la 2ª mitad del siglo XVIII en que las trece ex-colonias inglesas se rebelan contra la metrópoli, sentando las bases de lo que dos centurias después sería la única Superpotencia mundial. En ese modelo habría que incluir al nacionalismo español de principios del siglo XIX que dará lugar a la gesta memorable de la Guerra de Independencia de inequívoco signo patriótico y en la que el primer ejército del mundo sería derrotado, por vez primera, por todo un pueblo alzado en armas. Asimismo son tipos de nacionalismos unitivos, los supuestos alemán e italiano de mediados del siglo pasado, donde la nación italiana por un lado –de la mano garibaldina y el apoyo de Cavour– y la germana por otro –de la mano de Bismarck– consiguen unificar lo que artificialmente estaba separado, esto es, la Nación y el Estado. La tesis manciniana, es decir de Pasquale Stanislao Mancini, Rector de la Universi-

dad de Turín, de que toda Nación demanda un Estado, o lo que es lo mismo, su teoría del Principio de las Nacionalidades, sentado en 1851, iba a fructificar años después en la praxis política de aquellos dos países de gran tradición histórica.

Francesc Hernández y Francesc Mercadé, distinguen, los siguientes tipos de nacionalismo:

1º.—Nacionalismos fomentados desde el Estado, que pretenden aglutinar a la población y justificar proyectos anexionistas e imperiales (verbigracia, el napoleónico, el imperialismo ruso...) se podría incluir en este grupo, al practicado actualmente por Serbia, tratando de anexionarse territorios de Croacia (Eslavonia) y de Bosnia-Herzegovina.

2º.—Nacionalismos de orientación política que persiguen romper el yugo colonial y proponen una actual división internacional del trabajo (verbigracia, el utilizado por el Tercer Mundo de carácter anti-colonialista e anti-imperialista).

3º.—Nacionalismos dentro de un Estado (verbigracia: Cataluña, Escocia, Gales y Córcega)

4º.—Nacionalismos de carácter terrorista (verbigracia: ETA, IRA) que pretenden la independencia de sus Estados respectivos, a fin de plantear una presencia diferenciada en el marco de los Estados soberanos.

5.—CONCLUSIONES

PRIMERA: La primera explicación del por qué del “hecho diferencial” de ciertas regiones españolas, arranca, a primera vista, de que España—obvio es decirlo—conforma una unidad política, que se articula a través de una pluralidad geográfica, orográfica, fluvial y climatológica. Pero existen causas determinantes más complejas y profundas.

SEGUNDA: Cabe hablar en España de varios tipos de nacionalismo:

1º) Un nacionalismo de tipo positivo e integrador, como fue la gesta de la Guerra de la Independencia para expulsar al invasor napoleónico.

2º) Un nacionalismo de tipo negativo e escisionista en cuanto su máxi-

ma aspiración es la autodeterminación, esto es, la independencia de España; verbigracia, el nacionalismo vasco (PNV, EE, Herri Batasuna) y el nacionalismo catalán radical (CRIDA, TERRA LLIURE, etc...).

3ª) Un nacionalismo romántico, de tipo regionalista, expresado a través de una poesía que se hace eco de las frustraciones económico-sociales de un pueblo, verbigracia, el gallego.

TERCERA: Las causas heterogéneas del nacionalismo regional español, se pueden resumir así:

1ª) España está integrada por un mosaico variado de territorios, climatología, etc...

2ª) Históricamente, muchas regiones y provincias tienen un origen distinto del resto, hasta que se consuma la unidad nacional.

3ª) La existencia de tres lenguas distintas al castellano, lengua común de todos los españoles.

4ª) La peculiaridad de los tipos, características, modos de ser, constantes, tradiciones,... de diferentes territorios españoles.

5ª) El acusado individualismo del pueblo español.

6ª) El resentimiento que se generó en ciertas regiones españolas como consecuencia de perder las causas bélicas que apoyaron, Cataluña en 1640 y 1714, y País Vasco en guerras carlistas, y la consiguiente pérdida de sus instituciones políticas, fueros y privilegios.

7ª) El temperamento belicoso del español.

8ª) Nuestra desincronización histórica.

CUARTA: De todos los nacionalismos españoles, el más radical y violento es el vasco, por las siguientes razones:

1ª) El vasco es un prototipo más proclive a la acción.

2ª) En el nacionalismo vasco existe un fuerte componente racista, es decir, de supuesta superioridad étnica vasca, sobre el resto de los españoles.

3ª) La doctrina del fundador del PNV, Sabino Arana, destila antiespañolismo: "Los maketos son nuestros moros. ¡He ahí el enemigo!".

QUINTA: El nacionalismo de Sabino Arana se apoya en tres postulados:

1º) La exaltación y fanatismo político-religioso (Vizcaya se establece sobre una incondicional subordinación del Estado a la Iglesia).

2º) El racismo integral (la raza vasca es una raza pura, no contaminada).

3º) La pasión antiespañola (nada hay de común entre los vizcaínos y los demás pueblos de España, excepción hecha de la persona del Rey; EUZKADI nada tiene, pues, que ver con España).

SEXTA: No puede desconectarse el nacionalismo decimonónico español del desastre de 1898. El hundimiento de nuestra flota en Santiago de Cuba y Cavite, no sólo es la desaparición de los últimos restos del Imperio, es también la postración y decaimiento del pueblo español. Eso explica el querer “periférico” de desengancharse de la política “centralista” de Madrid-Castilla, a la que se responsabiliza de la caída del Imperio.

SÉPTIMA: El fuerte y enraizado sentimiento nacionalista de tipo independentista en el País Vasco (opción política votada en sus varias alternativas, PNV, EE, HB, por cerca de 700.000 votantes) afecta profundamente al necesario espíritu de unidad nacional y compromete la imprescindible solidaridad y engarce de la Comunidad con la Defensa.

OCTAVA: El nacionalismo separatista periférico español, encuentra su caldo de cultivo en el recio sentido individualista de la vida del pueblo español, auspiciado por nuestra ausencia dilatada del escenario bélico europeo, que no ha reforzado nuestro espíritu de cohesión nacional frente a un enemigo.

NOVENA: En el apasionante proceso de construcción europeo, confluyen factores de muy variada etiología, de carácter aglutinador unos —como los regionalismos— y de composición disolvente, otros, verbigracia, los nacionalismos radicales.

DÉCIMA: El regionalismo, entendido, como idea-fuerza tuteladora de un “corpus territoriae” de mayor o menor homogeneidad histórica, lingüística, cultural, etc., etc., no sólo se vertebrada adecuadamente con el actual ideal europeo, sino también lo vivifica y robustece. No en vano, la Europa que se “construye”, tiene su “ratio essendi”, tanto en los diversos Estados soberanos, como en la pléyade de “regiones” que la nutren.

DÉCIMA PRIMERA: El regionalismo, en tanto en cuanto se configura como una de las posibles elucubraciones de la mente humana, relativas a la implementación de un concreto espacio económico, social, cultural, etc., etc., es un concepto inequívocamente reafirmador de la unidad europea, habida cuenta que constituye un instrumento idóneo para engarzar solidariamente territorios dentro de un mismo Estado y particularmente con otros. El regionalismo, es por ende, una fórmula unitiva de la conciencia europea, no rupturista, como pretende el nacionalismo radical en el Viejo Continente.

DÉCIMA SEGUNDA: Entendemos, que la Comunidad Económica Europea, con los medios de que dispone en materia de comunicación de masas, debiera propiciar periódicamente campañas de robustecimiento del espíritu de fraternidad europeo, a fin de paliar los efectos perturbadores que comporta el cáncer pernicioso del separatismo independentista, que pulula en mayor o menos medida en nuestro Continente.

REPRESENTACIÓN DE LAS REGIONES ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA DE BRUSELAS: EL EJEMPLO DE BAVIERA

DR. PETER SCHWAIGER

Oficina de Asuntos Federales y Europeos de Baviera
Bruselas

Muchas gracias al Dr. Glagow por su presentación, a la Universidad Alfonso VIII y a la Diputación por haber hecho posible que hoy esté aquí.

Yo quiero tratar el tema del trabajo de las oficinas regionales en Bruselas desde el punto de vista de un práctico que trabaja en Bruselas. Primeramente de como se trata en Bruselas el ejemplo de Baviera, presentándoles Baviera como región, como región europea, darles algunos datos sobre Baviera; en segundo lugar explicarles las razones de por qué se han establecido tantas oficinas regionales en Bruselas, lo que ha incitado a estas oficinas a ir a Bruselas y, por último, presentar en un tercer capítulo su trabajo y, en concreto, nuestro trabajo.

1.º CAPÍTULO

Baviera como región europea y también como hemos tratado ayer, como estado, uno de los estados como España, como Castilla, uno de los estados mas viejos de Europa.

Tenemos una historia estatal ya que data del siglo VIII y desde 1180 una dinastía, la dinastía Bitelsbach que gobernó Baviera hasta 1920. En 1920 Baviera se daba una primera Constitución fijando que Baviera sea un estado libre, esto no quiere decir independiente o algo así, es la traducción de "Rex Publica" -república- para describir la forma de democracia que hemos establecido desde entonces en Baviera y esta fórmula de Estado libre de Baviera se ha recogido también en la Constitución Bávara de 1946, porque ya tras la 2ª Guerra Mundial con la derrota de Alemania, fueron los

Estados federados, los estados alemanes, los que ganaron primero su estabilidad y tras la estabilidad de los Länder solamente en 1949, como Vds. saben, se estableció la República Federal.

Y esto en este tema de Baviera como estado, Baviera como estado regional, no como estado nacional como lo hemos tratado ayer sino, muy importante, como estado federal.

Quiero explicar un poco este tema porque es muy importante para comprender el empuje que Baviera y también los Länder han dado toda esta última década de los 80 para hacer participar más a las regiones, 3º nivel en Europa en la toma de decisión europea. Un estado federal quiere decir que las competencias están realmente divididas entre el estado federal y los estados federados a todos los niveles. La Constitución Alemana, que fue votada por los Länder, creó la República Federal, por la transmisión de su soberanía a la República Federal en 1949. La Constitución reparte muy claramente las competencias concurrentes que los estados federados pueden utilizar. Esto vale también si hablamos de soberanía de la política exterior.

Yo creo que uno de Vds. preguntó ayer cómo es la regulación en tratados internacionales: la Constitución Alemana explica en su artículo n.º 24 que los asuntos exteriores son competencia en principio del Bund, hay unas excepciones muy importantes, dice que para todas las competencias exclusivas de los Länder, los Länder tienen que aprobar que la federación concluya o firme este tratado. Tuvimos un ejemplo bastante reciente, en 1978, la República Federal quería concluir un tratado sobre materias culturales con la República Francesa y había presentado ya un texto de tratado, los Länder alemanes se opusieron en su día, presentaron otro texto y al final la Federación, el Bund, se retiró de este tratado y la República Francesa firmó el tratado con los entonces 11 estados federados alemanes porque la cultura es competencia exclusiva de los Länder. Esto es un poco como explicación para empezar lo que es un estado federal alemán.

Baviera, por supuesto, también tiene un papel importante económico dentro de la comunidad europea. Tenemos una superficie de 70.000 km², en comparación con Castilla y León, parecemos pequeños, pero ambos estados –Comunidades Autónomas– superamos con esta superficie a Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Baviera tiene alrededor de 12 millones de habitantes y con esto también supera a un número de estados

miembros de la Comunidad como Portugal, Grecia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo. Correspondemos con nuestra población a la mitad de los estados miembros y finalmente nuestro producto interno supera actualmente los 400.000 millones de marcos alemanes de manera que con este poder económico correspondemos a Bélgica, Irlanda y Luxemburgo en conjunto.

La concepción de la región es bastante difícil en Europa, también tenemos dificultades con la Comunidad pero no hay una definición concreta. La Comisión Europea trabaja en su Dirección General 16 para Política Regional con la definición de regiones, y cuenta en total con más de 171 regiones, por ejemplo, en esta clasificación aparecen también las Comunidades Autónomas de España; Baviera en esta clasificación no aparece pero sí sus 7 provincias que son Baviera Alta, Baviera Baja, Alto Palatinado, Franconia —con 3 partes— y Suabia.

2.º CAPÍTULO

Las oficinas regionales en Bruselas. En los últimos 10 años, para darles una cifra, se han establecido unas 46 oficinas regionales en Bruselas. Les he dado a la entrada un folleto de un organismo francés que les cita estas oficinas representadas, aquí empieza con Alemania, había 16 oficinas alemanas, ahora 15 oficinas porque Hamburgo y Sajonia han formado una oficina conjunta. Están muy bien representadas las autonomías españolas: tenemos en Bruselas el Instituto de Fomento de Andalucía, el Patronat Catalá pro-Europa, la Oficina de la Comunidad Valenciana, está el Intervasc S.A. que representa al País Vasco, Promociones Exteriores Canarias S.A., Fundación Galicia Europea, Instituto de Fomento de la Región de Murcia, y finalmente la Comunidad de Madrid con una oficina de Imade. También Francia está muy bien representada, todos los Consejos Regionales tienen una, como se llaman, Antena en Bruselas, los franceses tienen además una particularidad, han establecido una oficina transfronteriza. Una oficina que se llama Oficina de Información del Consejo Regional de Picardia y Essex Country Council, de manera que una región francesa y una región inglesa, tras el Canal de la Mancha, han formado una oficina conjunta en Bruselas. El estado menos representado en Bruselas es Italia, lo que puede parecer sorprendente, pues Italia tiene provincias con bastantes competen-

cias, si vemos por ejemplo a una región del sur de Italia con un status de autonomía muy marcado, pero la Constitución italiana no permite que estas provincias se establezcan en el extranjero, y parece que en Italia la cuestión está zanjada tan tajantemente que todavía no tiene ninguna oficina en Bruselas.

Otras regiones europeas como las de Dinamarca están representadas con ciudades como Arrus, otras como en Inglaterra muy representadas, los escoceses por ejemplo en tres oficinas que corresponden a la división administrativa de Escocia, hay una gran oficina de la Región de Gales y hay ciudades grandes inglesas que también están representadas.

También hay oficinas de regiones que no pertenecen a la C.E.E. como el Land de Salzburgo, o la ciudad de Estocolmo, bueno, en total somos un pequeño grupo de actualmente 46 oficinas regionales en Bruselas.

¿Cuáles fueron los motivos de establecerse en Bruselas? los motivos para las regiones, yo creo, tienen un denominador común, la falta de información, una problemática general que también el presidente Lucas mencionó ayer; es un problema que toca a cada uno, a nosotros como particulares, a empresas e incluso hasta los mismos Länder o Comunidades Autónomas puesto que nos falta información de primera mano de lo que está pasando en Bruselas.

Bruselas está muy lejos de aquí pero allí se decide muchísimo, y no sólo cada uno como comerciante, empresa que quiere sobrevivir en el mercado único sino también cada Land, cada entidad regional para defender sus intereses tiene que tener una información máxima para poder inventar y planificar su estrategia.

Hay dos conceptos para los que se utiliza esta información, por un lado por supuesto, para las empresas de cada región, las regiones quieren mas información de lo que ocurre en Bruselas, para transmitir esta información a las empresas u otras entidades de las regiones; pero también necesitan esta información para desarrollar su propia estrategia hacia Europa. Esto ha sido una causa primordial sobre todo para los Länder alemanes, por ello tengo que volver al concepto de federalismo en Alemania.

He explicado que hay un reparto de competencias entre el Estado Federal y los Estados Federados, lo que hemos visto en los últimos 40 años

de la República Federal que, por una parte, la Federación ha transferido derechos de soberanía a la Comunidad Europea incluyendo competencias de los Estados Federados. Hasta ahora los Estados Federados no tenían forma de defenderse contra esta transferencia de soberanía o competencias. No obstante una transferencia clara, también había una corriente muy marcada de que las comunidades interfieren cada vez mas en las competencias de los Länder; cultura, educación, televisión, todo el aparato administrativo, medio ambiente, por nombrar algunas competencias.

Una segunda corriente que nos ha afectado en Alemania es que también del nivel nacional se transfieren cada vez mas competencias hacia el nivel comunitario. Entonces los Länder, en un estado federal como es Alemania, tienen la posibilidad de participar en la legislación nacional a través de esta Cámara Alta "El Bundesrat", el Consejo Federal. Muchas leyes necesitan la aprobación del Consejo Federal. Entonces si las competencias se transfieren a nivel mas alto nos encontramos ante la situación de que las decisiones son tomadas en Bruselas, y en Alemania como en España solamente se ratifican cuando se transfieren las directivas europeas en el ámbito interno pero sin posibilidad de influir o corregir esta legislación, entonces esta transferencia de competencias influye negativamente en los derechos de los Länder a participar en la legislación nacional, igual que al Parlamento Federal, el Parlamento Federal en muchos asuntos también tiene solamente la posibilidad de transferir una legislación europea al nivel nacional. Es un mero proceso de transmisión y que se puede arreglar mucho. En estos dos temas nos hemos sentido muy tocados como Estados Federados. Esto también era para explicarles ahora un poco la forma de participación de los Länder en el modo como se toman las decisiones en Bruselas.

Tenemos en Alemania unas ventajas muy grandes por ser un Estado federal, en comparación con otras entidades regionales. Ya cuando negociamos el tratado original de Roma de 1956 el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Brentano, invitaba a dos representantes de Estados Federados en Alemania –Baviera y Baden–Wurtemberg– a participar en estas negociaciones. Después de la ratificación del Tratado de Roma los Ministros de Economía que eran entonces responsables para asuntos europeos pidieron al Ministro de Economía Federal mantener unos observadores de los Länder en el proceso europeo; y el Ministro de Economía estuvo de acuerdo, había un acuerdo formal entre los Länder y el Bund.

Pero los Länder podían mantener una pequeña entidad, una institución de los Länder que se llama y que todavía existe “Observador de los Länder” en las comunidades en Bonn y en Bruselas, y el Gobierno Federal aceptaba a estos representantes como miembros de la delegación alemana. Desde el principio tuvimos siempre representantes en las sesiones del Consejo de Ministros y estos representantes podían participar también en los Comités de los ministerios nacionales en Bonn para formar la estrategia de como actuar en Bruselas. Tras el Acta Única que se ratificó en Alemania a fines de 1986 se concluyó realmente un acuerdo entre los Estados Federados y el Bund el día 27 de octubre de 1988, un acuerdo para institucionalizar este “Observador de los Länder”.

El Observador tiene los derechos siguientes: participar en los Consejos de Ministros como observador, pero sin voz ni voto puede participar en las sesiones del comité de los representantes permanentes. Primero, diré que hay dos comités uno económico y otro político, el Observador tiene acceso al comité de los representantes, los embajadores en la representación alemana ante la Comunidad, parte económica, y puede participar también en todos los gremios en que la República Federal puede mandar funcionarios nacionales a la Comisión. También es responsable de informar a los Länder de lo que ocurre en la Comisión y además –esto lo voy a explicar enseguida– apoya a enviados especiales del Bundesrat en grupos de deliberación del Consejo. Segundo, No voy a explicarles los antecedentes sino la situación actual, con la ratificación del Acta Única los Länder insistieron en un mejoramiento sustancial de su participación en asuntos europeos; el Gobierno Federal entonces se comprometió a transferir a los Länder toda la documentación que ellos reciben en el Consejo de Ministros, en cuanto se trata de competencias exclusivas de los Länder o de intereses esenciales suyos, esto fue discutido ampliamente durante dos o tres años. Los Länder no tenían la victoria para introducir esta fórmula de intereses esenciales, es una fórmula bastante amplia, entonces todo lo que recibe la representación permanente del Consejo –propuestas de ley, etc.– es transferido a la Cámara Alta y a los Estados Federados. Y tercero, se ha establecido también tras la ratificación del Acta Única en Alemania que el Bund tiene derecho a pedir al Gobierno Federal hacer participar expertos nacionales de los ministerios si se trata también de asuntos que tocan a las competencias exclusivas o intereses esenciales de los Länder. Entonces la Cámara Alta da una opinión y pide al Gobierno Federal que envíe dos funcionarios

expertos en una materia, que también forman parte de la delegación alemana en el Consejo de Ministros pero tampoco ellos tienen voz ni voto.

Entonces Vds ven que ya tenemos como Länder una amplia información de lo que ocurre en Bruselas, ventaja que otras regiones no tienen y que nos da mucha información, pero tiene una desventaja grande, recibimos la información cuando ya ha deliberado la Comisión Europea, recibimos la información cuando ya se trata del procedimiento en el Consejo donde se toman las decisiones. Uds saben que la Comisión tiene el derecho de proponer todas las directivas, proyectos de ley, y el Consejo es el órgano que decide pero es un estado tardío y es muy difícil influir en este estadio porque las deliberaciones en Bruselas van bastante rápidas. Y ésta es otra razón por la que los procedimientos que tuvimos y que ya son bastante grandes, la información que recibimos no nos alcanzó para formular una política auténtica para garantizar nuestros derechos en la Comunidad Europea.

¿Qué ha pasado en los años 80? bueno, ya he nombrado el Acta Europea, primero se han transferido mas competencias al nivel comunitario por ejemplo en el medio ambiente, en tecnología y desarrollo, pero lo que es más importante es que se han cambiado enteramente con el Acta _nica los procesos de votación en el Consejo. Uds. se acuerdan de que, a pesar de lo que estaba escrito en los tratados, con la política de De Gaulle casi existía en Bruselas el voto unánime para proyectos de ley; entonces cada estado federado podía hacer prevalecer sus intereses nacionales y ha sido posible bloquear unos proyectos de ley durante 20 años, bastaba que un estado miembro dijera "no", para que nada se moviera en Bruselas. Con el Acta _nica esto ha cambiado tremendamente, se ha reintroducido, y para más materias, el voto de mayoría, entonces no es suficiente que un estado miembro diga no y no pasa nada, tiene que buscarse aliados en la votación por lo menos dos estados, grandes o pequeños, para poder bloquear un proyecto de ley, entonces desde el principio los estados tienen que ser muy flexibles, tienen que negociar, tienen que ver donde pueden asegurar su posición y ahora va mucho más rápido porque los comités "ad hoc" se reúnen cada 3 ó 4 semanas. Entonces Uds. ven la dificultad, las deliberaciones en Bruselas van muy rápido, el Consejo Federal, en el que los Länder pueden emitir su opinión o una propuesta de ley, lo puede hacer al texto original pero en Bruselas las cosas cambian tan drástica y rápidamente que nos quedamos atrás; al final es solamente la Federación, el Bund, quien hace

las negociaciones; porque el instrumento bastante amplio con participación de todos los Länder, la Cámara Alta, tiene que reunirse también, es un proceso demasiado lento para realmente poder influir marcadamente en esta política.

El segundo punto de dinamización de la Comunidad era el famoso libro blanco del mercado único de 1985 con 300 proyectos de ley, que realmente cambiaron el rumbo económico, que quería alcanzar el mercado único ya previsto en 1957 con influencias muy marcadas en liberalización del mercado de los capitales: mercado de los servicios para la banca y las compañías de seguros, para los pedidos públicos, para nuevos conceptos de normalización, para control de fusiones de las empresas europeas o para la liberalización de los mercados de circulación, por nombrar solamente algunos de los alrededor de 300 proyectos de ley que estamos esperando para fines de 1992, hay un empuje enorme. Lo que no sabíamos entonces pero que ha fortalecido nuestra decisión de establecernos en Bruselas era todo lo que ocurriría después, las negociaciones para la unión política y la unión monetaria. Entonces éstas eran las razones para que nosotros como Länder, pero igualmente otras regiones de Europa, nos estableciéramos en los años 80 en Bruselas.

En Alemania esto es muy interesante también, yo he trabajado en el departamento de Asuntos Federales y Europeos desde el 1983 hasta el 1985, y no fue fácil porque nosotros tuvimos dos opciones que han sido discutidas en la República Federal: tuvimos la opción de fortalecer esta institución común de los Länder, el Observador de los Länder, ésta también era la prioridad bávara durante la primera parte de los años 80. Hubo negociaciones con el Ministro de Asuntos Exteriores, en su tiempo bastante largas que al final fracasaron, el Ministro de Asuntos Exteriores no quería permitir a los Länder establecer esta institución dentro de la representación alemana en Bruselas, quería que el Embajador, el representante permanente de la Federación, tuviera poder administrativo frente a este organismo de los Länder y esto era inconcebible para los Länder. A fines de 1985 los Primeros Ministros de los Länder alemanes declararon terminadas las negociaciones con el Bund, ya que empezaban los establecimientos de oficinas propias alemanas en Bruselas. Los primeros eran los Hamburgueses con la apertura el 15 de enero del 85, los segundos fueron el Sarre y Bremen, después Baden-Wurtemberg y los demás Länder alemanes. Nosotros por mencionarlo también, nos establecimos a finales de 1987.

¿Cómo es la forma de organización de las oficinas regionales en Bruselas? es muy distinta, muy diversa, no solamente de estado miembro a estado miembro sino también dentro de los estados miembros. Los primeros que se establecieron en Bruselas firmaron todos como Instituto de Fomento, forma de organización privada porque todos tuvimos problemas con nuestros gobiernos nacionales que estaban, por supuesto, recelosos de que las regiones se establecieran en Bruselas, por ejemplo la oficina de Hamburgo, que es responsable de representar a Hamburgo comercialmente en todo el mundo, también la oficina del Sarre, se llama Oficina de Promoción Comercial, por supuesto todas las oficinas españolas son fundaciones, institutos de fomento o son sociedades como Intervasc, son gremios como Patronat Catalá pro-Europa; el gobierno tiene mucha participación por supuesto en estas sociedades privadas pero siguen siendo sociedades privadas. La única región que quería establecerse con una oficina propia de la región representando al gobierno fue el País Vasco, tenía la denominación de "Oficina del País Vasco en Bruselas". El gobierno central ha iniciado un pleito constitucional y tuvieron que reorganizar la estructura del País Vasco en Bruselas creando este Intervasc S.A. que está ahora a cargo de esta oficina.

También en Inglaterra las oficinas dependen de instituciones privadas por ejemplo el Scottish Enterprise, es una asociación para defender los intereses de la industria escocesa, o también la de Gales, que está organizada por la industria galesa. Las regiones francesas que se han establecido un poco más tarde ya dependen más directamente de entidades públicas, dependen en efecto de los Consejos Regionales. Finalmente las oficinas que se establecieron relativamente tarde como la de Baviera ya optaron por una estructura puramente pública.

Les he distribuido un texto de como estamos organizados por ejemplo nosotros en Baviera, como explicó el Dr. Schelter, dependemos plenamente del Ministerio Bávaro de Asuntos Federales y Europeos, con sus sedes en Berlín, Munich, Bonn y Bruselas, somos funcionarios de este ministerio; el Ministro responsable –Dr. Thomas Kopell–, el Secretario de Estado, los Directores Generales, todos figuramos en este Ministerio. También tenemos un gran departamento que lleva todos los asuntos federales, representación de Baviera en la Cámara del Bundesrat, nosotros en Bruselas tenemos un departamento propio para asuntos europeos.

Nosotros tenemos una fórmula que es bastante particular y se distingue un poco de otras oficinas alemanas: dependemos de varios ministerios. La Oficina como tal, depende del Ministerio de Asuntos Federales Europeos con su Director y Vicedirector, pero todos los ministerios han mandado especialistas, técnicos como yo, que representan materias muy precisas de manera que todo lo que en Baviera es competencia o asunto del Ministerio de Economía, Transporte y Hacienda cabe en mi competencia en Bruselas —bastante amplio—, también mercado único, tecnología, energía, política regional, hacienda, impuestos, etc; hay otros especialistas para asuntos sociales, cultura, agricultura, medio ambiente, así tenemos lazos muy estrechos entre los ministerios competentes en Baviera y en la Comisión.

También el efectivo personal es muy diferente de oficina a oficina, en Alemania, por ejemplo, las dos oficinas mas grandes son Baviera y Renania del Norte—Westfalia verán en la hoja de organización que somos alrededor de 15 personas, lo que ya es una representación bastante importante en Bruselas. Otros Länder alemanes trabajan sólo con 3 ó 4, también para las oficinas españolas es muy distinto, Cataluña tiene una oficina muy grande organizada un poco como el ejemplo bávaro, los catalanes ya se habían establecido al principio de los años 80, en esta oficina trabajan 12 ó 13 personas; otras, como Madrid, trabajan con 2.

¿Cómo es nuestro status en Bruselas? pues un status enteramente informal, no tenemos status alguno, esto vale para el reino de Bélgica, igualmente hacia la Comisión, lo que tiene algunos inconvenientes, nosotros por ejemplo nos establecemos como Estado de Baviera en Bruselas pero como no tenemos personalidad jurídica o diplomática en Bélgica, las líneas telefónicas las tiene que alquilar alguien del personal de nuestra oficina, ya está cambiando un poco el rumbo como han hecho conocer las oficinas de las regiones en Bruselas, por ejemplo para los permisos de construcción, nosotros construimos una representación en Bruselas, ya no tratamos como cualquier privado con las municipalidades, nosotros tenemos derecho a tratar directamente con la región. Es un primer paso para tener un poco mas de reconocimiento puesto que la Comisión o las Comunidades tampoco nos reconocen formalmente pero mientras tanto nos dan facilidades, nos facilitan el acceso a los edificios de la Comisión igual que a los diplomáticos de la representación permanente alemana. Nosotros visitamos libremente cualquier edificio, podemos visitar a cualquier funcionario sin tener que presentar el carnet y seguir un proceso bastante lento.

3.º CAPÍTULO

¿Qué hacemos concretamente? ¿Cuál es nuestra tarea en Bruselas? esto vale también más o menos para otras oficinas, algunas se dedican mas al fomento económico, a informar a sus propias empresas y no trabajan tal vez al nivel político en que trabajamos nosotros; somos los oídos y somos el portavoz de Baviera en Bruselas, éste es el concepto. La tarea principal por supuesto es buscar información y como ya tenemos la información de todo lo que ocurre en el Consejo nos concentramos enteramente en lo que ocurre en la Comisión. La Comisión, como Uds. saben, tiene el derecho de presentar los proyectos de leyes, es el único órgano que puede presentar los proyectos de leyes y es conocido también que, con anterioridad, se puede influenciar en la realización de un texto y con “chance” su voz puede ser escuchada.

Nosotros, a través de contactos personales con funcionarios de la Comisión —ésta es nuestra labor—, conocemos a los responsables en Bruselas de las distintas materias y tenemos acceso directo a ellos, nos conozcan o no, y de manera informal (Bruselas es muy informal en su trabajo), sabemos lo que está pensando y en lo que está trabajando la Comisión.

Es posible influir en toda esta información si la conseguimos de una Dirección General antes de que todas las Direcciones Generales se hayan puesto de acuerdo sobre un proyecto y si lo conseguimos al nivel de los comisarios de los gabinetes. Esta información la mandamos a Baviera, a nuestros ministerios con sus departamentos especiales con expertos que leen estos proyectos y dan su opinión y nosotros en tiempo muy breve —a veces tiene que desarrollarse en un día o dos—, pasamos esta información a los funcionarios de la Comunidad. También para ellos es una cierta ayuda porque si por ejemplo Ud. se imagina que es un francés que está escribiendo un texto legal lo hace con su formación y su historia personal.

Seguimos también un poco el trabajo en los otros órganos de la Comisión de la Comunidad, los funcionarios que estamos en las oficinas regionales en Bruselas somos a veces denominados como representantes en la Cámara Alta para trabajar en comités “ad hoc”, esto no ocurre con demasiada frecuencia porque nosotros no somos expertos en una materia, nosotros tenemos que hacernos un poco expertos en como trabaja la Comisión en algunas materias bastante amplias, pero de vez en cuando vamos a los

comités “ad hoc” en el Consejo de Ministros para representar a los Estados Federados. También trabajamos con las representaciones permanentes, con las embajadas de los estados miembros ante la Comunidad. He dicho que en un principio no era fácil, tenían el monopolio de representar intereses alemanes en Bruselas y de repente se establecen las oficinas regionales. Ya hemos escuchado preguntas de si queríamos utilizar la bandera bávara o nuestro escudo pero en los pocos años que llevamos trabajando juntos en Bruselas no hay recelos, no hay animosidad, trabajamos realmente juntos, hemos conseguido, y esto vale para todos los estados miembros, agrandar la plataforma para influir de la posición alemana o española, si actualmente se abre una oficina española, la abre el embajador español ante el reino de Bélgica lo que antes era impensable, era bastante distinto, ahora trabajamos juntos somos reconocidos.

El embajador alemán por ejemplo convoca a los jefes de las oficinas alemanas tras las cumbres europeas les informa a la mañana siguiente de lo que ha ocurrido políticamente en estas cumbres, por supuesto nosotros informamos a nuestros gobiernos, recibimos de la embajada casi todos los telex, los reportajes sobre los comités “ad hoc”, ya no tenemos barreras psicológicas, nosotros tenemos la posibilidad, esto lo explicaré mas tarde, de crear un ambiente para tener acceso a los funcionarios, las embajadas están tan ocupadas en representar a Alemania en el Consejo, en los grupos “ad hoc”, que no tienen tanto tiempo para conocer a todos los funcionarios de la Comisión, es imposible. Nosotros hemos creado una simbiosis en Bruselas y nos informamos mutuamente; de vez en cuando ocurre que nosotros tenemos papeles, proyectos de leyes antes que el gobierno federal y también los intercambiamos.

Voy a hablar y contar también algunos ejemplos de como se ejerce la función de portavoz, esto puede ser muy concreto, defendemos los intereses regionales, de vez en cuando hay intereses regionales muy marcados, esto puede ser la legislación corriente, tuvimos un caso de administración fiscal, también los impuestos para la cerveza se han armonizado, nosotros en Baviera tenemos muchas cervecerías pequeñas —hay 1200 cervecerías en Alemania, de ellas 900 están en Baviera—, es el único lugar casi en la C.E.E. que tiene el tipo de cervecería pequeña y en Alemania tenemos una ventaja fiscal para estas cervecerías. La Comunidad quería armonizar esta fiscalización y abolir la ventaja fiscal, aquí hemos luchado mucho y a todos

los niveles, hemos invitado al comisario responsable para ir a Munich para ver la situación, hemos abierto las puertas para las asociaciones de cerveceros en Bruselas y hemos logrado con mucho trabajo durante dos años nuestra ventaja fiscal, es una de las pocas excepciones que reconoce la legislación europea. Muy importante también es, y esto demuestra que la Comisión nos está aceptando cada vez mas, en asuntos muy particulares, la Comisión por ejemplo nos ha invitado cuando se trataba del paso sobre los Alpes, cuestión muy controvertida entre la Comunidad y Austria; la Comisión ha invitado oficialmente a las regiones afectadas, como Baviera y Tirol a participar en las negociaciones en Bruselas, y cada vez más, por ejemplo, en todo lo que es ahora programación para el Este, en los programas de fomento la Comisión establece lazos directos con nosotros y remite a las empresas que requieren información de la Comisión a las oficinas regionales.

Muy importante –y lo hemos tratado ayer– es la defensa de nuestros intereses políticos, los grandes conceptos federalismo subsidiariedad, tema que hemos llevado desde hace 5 años creo que con un éxito tremendo. Hace casi 5 años nadie hablaba de subsidiariedad, pero también los Primeros Ministros en Alemania recibían al presidente Delors, se trataba de este principio. Nuestro Primer Ministro, Max Treibel, convocaba una conferencia de la Europa de las regiones. Y este concepto creo que fue el mayor éxito político que hemos tenido trabajando en Bruselas siempre sosteniendo estos principios en todos los discursos, en los discursos privados con los funcionarios con los comisarios, con la cúpula de la Comunidad hemos trabajado en este concepto. Actualmente como la Comisión ya está convencida de que es la vía buena para hacer participar a los ciudadanos estamos participando con proyectos, pensando en Baviera si se trata ahora de transferencia de competencias hacia el nivel nacional o regional, nosotros también trabajamos en Baviera con nuestros ministerios para proponer a la Comisión lo que desde nuestro punto queríamos que se transfiriera a un nivel mas bajo siguiendo este concepto.

Tenemos una gran labor para informar a las empresas en Baviera, tenemos contactos muy estrechos de información continua y no solamente para las empresas, sindicatos, iglesias, para cualquier organismo que puede encontrarse en Baviera puede acceder a nuestra oficina y preguntarnos si necesitan información específica y directa de la Comisión.

Recibimos y esta es otra gran labor para nosotros, recibimos actualmente unos 4.000 visitantes de Baviera cada año, organizamos conferencias para 4.000 personas, citas en Bruselas. Les voy a dar algunos ejemplos, lo que nos espera en las próximas semanas; el próximo viernes tengo en la oficina un grupo de albañiles de Baviera que quieren informarse de como la Comunidad influye en su trabajo, responsabilidad por sus servicios, propuestas que son un poco peligrosas; el lunes viene el Ministro de Asuntos Internos a Bruselas, va a hablar sobre imposición de circulación política azul en Europa; el mismo día viene nuestro ministro Kopel también a Bruselas; recibimos la cúpula de los sindicatos también el mismo lunes; viene un grupo de 20 altos directores de empresas bávaras que se quedan una semana entera les hemos hecho un curso en Brujas, en Bruselas hablarán con el Parlamento, con comisarios con departamentos específicos, iremos a Luxemburgo, veremos el Banco de Inversión y la Corte Europea, para que entiendan mejor el proceso en Bruselas; viene un grupo para medio ambiente; viene la unión de pequeñas y medianas empresas, la misma semana con 35 personas; el martes siguiente el consejo de Zurich a informarse de como llevamos las cosas en nuestra oficina. En Bruselas abrimos una exposición de cuadros, invitamos a gente de la Comunidad. Tenemos una entrevista con una empresa bávara sobre un proyecto de construcción de 31.000 habitaciones en Rusia, viene un gobernador, invitamos a toda la gente de la Comunidad que tiene que ver con estos proyectos, tenemos durante 3 días a 70 empresarios de Munich que se presentan en Bruselas; y así casi cada día recibimos a gente y somos el lazo entre Baviera, para todo el mundo, y la Comunidad.

Ya como último punto es la presentación de Baviera en Bruselas, organizamos cada dos años una fiesta de cerveza "Oktoberfest" en Munich, nos da la oportunidad de invitar a 1.500 funcionarios de la Comunidad y vienen con mucho gusto, es algo singular, organizamos conciertos, exposiciones, tenemos charlas culturales con altos representantes de la cultura o de la ciencia en Baviera organizamos una vez por semana, reuniones a las empresas bávaras y 100 altos funcionarios de la Comisión y esto nos da la posibilidad de conocer a los funcionarios y de tener lazos realmente estrechos, informarles confidencialmente, con confianza.

Para terminar mi exposición solamente quiero hablar un poco del futuro, lo que va a pasar con las oficinas, esto depende mucho de Maastricht,

pero si los franceses ahora deciden sí y los otros estados miembros también, puede que tengamos mas tareas en el futuro, primero se establece el Consejo Regional en Bruselas también nosotros vamos a tener la función de aconsejar a los representantes de Baviera, ayudarles en la administración para este Consejo de las Regiones. Otra cosa que se ha logrado, para los Länder alemanes por supuesto, es que en competencias exclusivas de los Länder, si la Comunidad quiere legislar en este ámbito ya no será un representante del gobierno federal sino un representante de los Länder —que será miembro del Consejo de Ministros y nosotros también, por supuesto—; tendremos entonces con la representación permanente la tarea de aconsejar a nuestro Ministro de Cultura si representa a los demás Länder en Alemania pero en el Consejo de Ministros. Con esto quiero terminar mi exposición agradeciéndoles su paciencia.

Muchas gracias.

EL FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. ESTADO FEDERAL O ESTADO REGIONAL

Excmo. Sr. D. JUAN CRUZ ALLI

Presidente del Gobierno de Navarra

1.-EL MODELO DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1.1.-ESTADO UNITARIO-AUTONOMICO.

La Constitución proclama en su artículo 1.º que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”, aunque no define su estructura y organización territorial.

El artículo 2º “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”, autonomía que se ejerce sin perjuicio de la solidaridad y dentro de la “indisoluble unidad de la Nación española”.

Las distintas valoraciones y calificaciones del modelo como federal, regional a la italiana, federal alemán, de simple descentralización administrativa, quedaron reflejados en los debates constituyentes. La denominación como “Estado autonómico” fue sostenida por el Sr. MEILAN: “hemos optado entre un Estado federal y uno regional de entrada, por un Estado que puede calificarse de Estado con Estatuto de autonomía, un Estado autonómico⁽¹⁾”.

Tampoco la doctrina es unánime sobre la calificación, habiéndole dado diferentes denominaciones, ya que, como dice FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ “la Constitución ha evitado conscientemente bautizar al Estado por ella

— —

(1) Constitución Española, trabajos parlamentarios, Cortes Generales, Madrid 1980, II, pp. 1.555, 2.396 y ss.

dibujado como regional o federal y ha eludido igualmente la terminología convencional a la hora de dar nombre a las partes que componen ese Estado, a las entidades llamadas a expresar la personalidad y la autonomía que se reconoce a los distintos pueblos de España, a las que se denomina en forma menos comprometida Comunidades Autónomas”⁽²⁾.

Han sido muchas las calificaciones y referencias realizadas, con más o menos acierto e imaginación⁽³⁾, pero lo que resulta incuestionable es que nos encontramos ante un Estado unitario⁽⁴⁾. Así lo constata LEGUINA al afirmar “que el Estado es unitario y no es discutible la superioridad de los intereses generales cuya titularidad corresponde exconstitutione a los órganos centrales, lo cual comporta un determinado nivel de centralización, aceptable y aceptado por todos, pero al propio tiempo, el Estado es plural y tampoco es discutible el autogobierno –potencialmente diferenciado– de los intereses colectivos territoriales que la propia Constitución y los Estatutos reconocen a las Comunidades Autónomas”⁽⁵⁾.

En el Estado unitario existe una división territorial del poder consecuencia de reconocer el derecho a la autonomía a las nacionalidades y regiones. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se encuadra dentro del modelo del “Estado unitario regional, es decir, de un nuevo modelo estructural basado

(2) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Autonomía y sistema de fuentes*, en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, 1979, p. 840. LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades Autónomas*, en *la Constitución Española de 1978*, dirigido por García de Enterría y Predieri, Madrid, 1981, pp. 777–780; *Escritos sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1984.

(3) ALONSO ANTONIO, J.A.: *El Estado autonómico y el Principio de solidaridad como colaboración legislativa*, I, Madrid, 1986, pp. 398, 403–408. CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución española de 1978*, Valladolid, 1988, pp. 35–50. ELIZALDE, J.: *Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas*, RDP, 16, 1982–1983, p. 145. GARCÍA ROGA, F.J.: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Madrid, 1985. GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *El Estado de las Comunidades Autónomas*, Sistema, 38–39, 1980, pp. 219–238. LOJENDIO IRURE, I.M.: *El modelo autonómico de la Constitución de 1978*, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, I pp. 66–69. LÓPEZ RODÓ, L.: *Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1984, p. 16.

(4) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho Administrativo español*, I, Pamplona, 1987, pp. 287–291. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.: *Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias*, en “*Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*”, Oviedo, epígrafes 30–34.

(5) LEGUINA VILLA, J.: *Prólogo a Legislación sobre Comunidades. Autónomas*, Madrid, 1982, p.27. En el mismo sentido CLAVERO ARÉVALO (*España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, 1983, pp. 110–111) afirma: “La Constitución ofrece un modelo de Estado en cierto modo unitario en cuanto que la soberanía nacional es única y reside en el pueblo español. Las Comunidades Autónomas, aunque promulguen Leyes elaboradas por Asambleas elegidas por sufragio universal, no son soberanas, ni, por supuesto, constituyen Estados federados, ni aun en el caso de aquellas que en sus Estatutos se han denominado “nacionalidades”.

A la unidad del Estado alude el Tribunal Constitucional en sus sentencias 4, 25 y 29/1981, 32 y 76/1982.

en una redistribución del poder político entre el centro y la periferia, el todo y las partes, que quiso inicialmente presentarse como un “tertium genus” entre el Estado unitario y el Estado federal clásico (así, el célebre discurso de Jiménez de Asúa con el que quiso justificar el hallazgo al presentar la Constitución de nuestra II República), pero cuya evolución posterior, unida a la que ha venido experimentando simultáneamente el propio modelo federal (Hesse ha llamado significativamente Estado unitario federal al diseñado por la Ley Fundamental de Bonn), hace difícil distinguirlo de éste actualmente en el plano conceptual”⁽⁶⁾.

La distribución del poder regional a través de la configuración de las Comunidades Autónomas ha determinado la calificación del modelo como “Estado de las autonomías” o “Estado autonómico” que, según SÁNCHEZ AGESTA, “se identifica como un Estado nacional, que, como dice ese artículo 2º de la Constitución, “se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española”, que se vincula a una sola soberanía nacional “que reside en el pueblo español” (artículo 1.2), con un poder constituyente...”,⁽⁷⁾.

El Tribunal Constitucional lo ha calificado como “Estado de las autonomías”⁽⁸⁾, poniendo de manifiesto que el artículo 137 CE “refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones”⁽⁹⁾, en una estructura interna “no uniforme sino plural o compuesta”⁽¹⁰⁾.

(6) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Autonomía y sistema de fuentes...*, cit. p. 840 M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN (*Introducción a JELLINEK: Fragmentos de Estado*, Madrid, 1978, p. 50) rechaza tanto la fórmula del Estado Federal como la del regional, propugnando la expresión “Estado integral” del artículo 1.3. de la Constitución española de 1931.

(7) SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 345.

(8) Ss. 69/1982, de 23 de noviembre; 76/1983, de 5 de agosto; 100/1984, de 8 de noviembre. M. ARAGÓN: ¿Estado jurisdiccional autonómico?, en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987, pp. 37-42 afirma que “hoy tenemos un Estado compuesto de condición jurisprudencial, o si se quiere, un “Estado jurisdiccional autonómico”, aludiendo a cómo se está construyendo, caso por caso, por sentencias del Tribunal Constitucional.

(9) S. TC. 4/1981, de 2 de febrero. La S. TC. 32/1981, de 28 de julio, dice que la Constitución “configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito... la primera y más alta de las entidades a que se refiere el art. 137 de la Constitución, es, por supuesto, la Comunidad Autónoma”.

(10) S. TC. 1/1982, de 28 de enero. En la sentencia 35/1982, de 14 de junio, aludiendo al principio de unidad indisoluble y al derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones dice que “determinan implícitamente la forma compuesta del Estado”. La sentencia del mismo Tribunal 38/1982, de 22 de junio, reitera la idea de la forma compuesta. La sentencia 12/ 1985, de 30 de enero, considera al Estado como una institución compleja, de la que forman parte las Comunidades Autónomas”. LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades...*, cit., p. 780-782.

1.2.—LA EXCLUSION DEL MODELO FEDERAL.

Los constituyentes, a pesar de algunas referencias retóricas⁽¹¹⁾, eran conscientes de que no estaban haciendo una Constitución federal,⁽¹²⁾

En la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso hubo coincidencia en que el modelo constitucional no era federal. El Sr. LETAMENDIA dijo que “no solamente se ha cerrado el paso a la defensa del derecho de autodeterminación en esta Constitución, sino que se cierra el paso al federalismo... El Estado que contempla la Constitución.. no es un Estado federal, sino centralista regionalizado” (sesión de 14–VI–1978). El Sr. BENE-GAS afirmó que “en ningún momento nadie... ni ningún grupo han mantenido enmiendas a favor del Estado federal en esta Constitución”

(11) La posición federalista fue defendida en abstracto y a nivel puramente programático por el Sr. González Márquez: “y ese Estado de las autonomías, en un desarrollo que yo no voy a fijar en el tiempo, se parecerá mucho, se quiera o no, a un Estado federal; se parecerá, se quiera o no, a ese federalismo que sigue en nuestro programa, que mantendremos en nuestro programa como aspiración, porque no hay ningún tratamiento más igualitario en justicia que el tratamiento federal, que si se impone deja de ser igualitario, pero si se recoge como el fruto maduro de una evolución histórica es auténticamente igualitario y salvaguarda la unidad de España, por la que los socialistas votamos y estamos interesados”.

(12) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones*, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, II, p. 1.073, dice: “aunque la opción federalista contaba con defensores mas o menos decididos entre los constituyentes... es evidente que no se ha elaborado una Constitución federal”.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: (*Ley del Suelo y Comunidades autónomas*, en *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1980, pág. 217, nota 14): “No se olvide, sin embargo, que los antecedentes parlamentarios prueban que la solución federal fue expresamente rechazada, y lo que ahora se ha dado en llamar “Estado de las Autonomías” no es otra cosa –conforme a la Constitución que un estado unitario que –y en esto radica su originalidad– permite una descentralización graduable “ a gusto del consumidor (que lo es la correspondiente Comunidad Autónoma).

Por eso, cuando desde sectores diversos se propugna llegar a soluciones propiamente federales mediante lo que eufemísticamente se designa como “profundización de los Estatutos de autonomía”, se está proponiendo en realidad la desvirtuación del texto constitucional. Ni más ni menos.

Cosa distinta es que la fórmula federal haya que rechazarla como vitanda por atentar a la unidad de la Patria. Ni es así, ni tiene por qué serlo. Es más, siempre me ha parecido que uno de los más hermosos símbolos universales de la unidad de la Patria es aquella fotografía de José Rosenthal –la fotografía más famosa de la Segunda Guerra Mundial– en la que aparecen cinco Marines norteamericanos plantando la bandera de los Estados Unidos sobre la cima del Suribachi, en Iwo Jima”.

El autor afirma: “Pero quiero advertir que admito la solución federal, y que, puestos a introducir en un proceso constituyente ya de por sí bastante complicado –paso del autoritarismo a la democracia de partidos– el tema autonomista, creo que ha sido un error no ir sin tapujos a esa solución para Cataluña y el País Vasco –y quizá también para alguna otra región–. Y si en el proceso constituyente hubiera habido cierta altura de miras debería haberse previsto la fórmula federal de cara a la futura recuperación de Gibraltar. Lo que me parece absurdo es esta solución imprecisa –no se sabe bien si es café para todos, o sólo para algunos y para los demás, descafeinado– que a nadie satisface.

Porque al margen de lo que haya de artificial en el movimiento autonomista catalán y vasco –que algo habrá, como alentado en parte por la burguesía que parece considerar ya exhaustas las ubres de la solución unitaria– es innegable la existencia en esas regiones –y en algunas otras quizá también– de ciertos rasgos –bilingüismo, por ejemplo– que dan a sus hombres una conciencia diferenciadora que supera el plano de lo meramente folklórico. Y esto no ocurre en otras regiones de España. Como tampoco quita a aquéllas, ni tiene por qué, la conciencia de empresa común con las demás”.

(sesión de 16-VI-1978). Según el Sr. SOLÉ TURA “no estábamos haciendo una Constitución Federal”.

LOEWENSTEIN, sitúa al federalismo dentro de lo que denomina “controles verticales”, por el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente, de modo que la existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa⁽¹³⁾.

En las federaciones parte de la soberanía de los Estados miembros es entregada a un centro distinto y superior de decisión política en aspectos tales como la política exterior y económica, mientras que en las confederaciones, como asociaciones de Estados, los órganos centrales carecen de autoridad propia y se mantiene la absoluta independencia de los Estados asociados, buscando a través de la nueva organización la consecución de los fines comunes que la justifican.

En la Constitución española no se configura un Estado federal por cuanto:

A) No se parte de un pacto entre Estados preexistentes que creen una Constitución y configuren un nuevo Estado.

No existe soberanía previa en las Comunidades Autónomas que surgen, precisamente, de la nueva ordenación del territorio y del poder del Estado que establece la Constitución..

Como pone de manifiesto LOEWENSTEIN “el Estado central o “federación” tiene una propia soberanía estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros, estando esta última considerablemente limitada por aquella. El Estado central ejerce a través de sus propios detentadores del poder –los órganos “federales” –un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de los Estados miembros. La distribución de competencias entre el Estado central y los Estados miembros se hace de manera que permite el funcionamiento del Estado federal independientemente de los Estados miembros y, por otra parte, otorga a éstos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones. Y, finalmente, los fundamentos esenciales de

(13) LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353.

las relaciones federales están fijados en un documento constitucional formal⁽¹⁴⁾.

Es precisamente por medio de ese pacto, que da lugar a la Constitución, por el que los Estados miembros hasta entonces soberanos prescinden de ciertos derechos de su soberanía en favor del Estado central siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una Comunidad estatal mayor.

Como ha puesto de manifiesto SÁNCHEZ AGESTA "España, como Estado autonómico, tiene un principio que lo diferencia de una estructura federal: no hay un pacto de entidades preexistentes soberanas, sino que de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Constitución, es la nación o el pueblo en ejercicio de su soberanía, el titular de un poder constituyente que define una estructura política compleja, con una división territorial del poder, en que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran"⁽¹⁵⁾.

Tal autonomía, que es concretada en el Título VIII, no atribuye a las "nacionalidades y regiones" soberanía ni competencia constituyente que sólo se reconocen "al pueblo español" (art. 1.2.)⁽¹⁶⁾.

B) El Senado no es una segunda Cámara de representación territorial como curre en los Estados federales. El bicameralismo, una Cámara federal, representante de los Estados, y otra Cámara nacional, representante del pueblo, en relación paritaria, se considera elemento esencial.

(14) LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., pp. 355 y 356.

(15) SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema...*, cit., p. 346. Para CLAVERO ARÉVALO (*España...* cit., p. 111) "la Constitución abre el camino para una amplia descentralización político-administrativa, sobre la base de auténticos poderes territoriales, pero ninguna Comunidad Autónoma encuentra su incorporación al Estado en virtud de un pacto federal".

Por ello no parece acertado atribuir al modelo una flexibilidad que lo haga capaz de permitir "sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado sustancialmente federal, que incluso fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales". Como sostiene P. CRUZ VILLALÓN en "Estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, IV, 1982, p. 59.

(16) ARIÑO ORTIZ, G.: *El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica*, en *La España de las Autonomías*, II, Madrid, 1981, p. 22. "Nuestro sistema no puede ser calificado sin más de federal, en el estricto sentido que la doctrina del Derecho Público da a ese concepto, por la simple razón de que las llamadas "nacionalidades y regiones" no tienen poder originario (esto es, soberanía) ni, por tanto, competencia constituyente, como tienen los Estados miembros de un Estado federal para darse -o reformar- sus Constituciones". En el mismo sentido ENTRENA CUESTA, R.: *Estado regional, Estado autonómico y Estado federal*, en "Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles" Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, p. 226.

Aunque en el anteproyecto de constitución el Senado se configuró como Cámara de representación territorial, no se mantuvo como tal por la aceptación de una enmienda del Diputado Sr. ALZAGA que la configuraba como Cámara de representación predominantemente provincial⁽¹⁷⁾.

La referencia del artículo 69 de la Constitución al carácter de órgano de representación territorial no es más que “un intento de dar a la Cámara alta un mayor tono de representación de las autonomías”, que evidentemente no se ha conseguido ni siquiera intentado⁽¹⁸⁾.

Por tanto, no existe en la Constitución una participación directa de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, como ocurre en los Estados miembros de la federación⁽¹⁹⁾.

C) El sistema judicial es distinto al de los Estados federales en los que existe un doble orden de tribunales, los de los Estados miembros y los de la federación, mientras que en España el sistema judicial es único (art. 117 CE)⁽²⁰⁾.

D) No existe participación de los Estados miembros en el proceso de reforma constitucional, a través del derecho de iniciativa, o por la ratificación de las reformas propuestas por la Cámara federal, por el pueblo de los Estados o por los órganos de éstos.

En este sentido la Constitución Española sólo reconoce a las Comunidades Autónomas la iniciativa en la reforma constitucional, a través de la iniciativa legislativa general que el artículo 87.2 atribuye a las

(17) Diario de Sesiones del Congreso, n.º 93, 20-4-1978, p. 3.527.

(18) AJA, E. y ABOS, X.: *El Senado, cámara posible de las autonomías*, R.E.P., n.º 17, 1980, pp. 40-43. AJA, E.: *Por un Senado de las nacionalidades y regiones*, en “*Federalismo y regionalismo*”, CEC, Madrid, 1979, pp. 447-465. MILIAN (*Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya davant del model federal canadenc*, en *Seminari sobre el federalisme cadadenc*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1992, p. 15) señala entre las principales deficiencias del sistema autonómico español “la inoperancia del Senado español, que a pesar de estar definido como cámara de representación territorial en la Constitución, ni por su composición, ni por las funciones que tiene asignadas responde a las exigencias mínimas que serían requeridas para que fuese una cámara de representación territorial, es decir, que representase las inquietudes y los intereses de las diversas regiones que configuran el Estado Español”.

(19) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, p. 163.

(20) En este sentido y respecto a la organización judicial el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto como “*el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad sino del Estado*” (S. 38/82 de 22 de junio) TOLIVAR ALAS, L.: *Las Comunidades Autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales*, REDA, n.º 34, julio-septiembre 1982, p. 450: “no hay una Administración de Justicia de las Comunidades Autónomas, sino una sola organización del aparato judicial”.

Asambleas de dichas Comunidades, en solicitud al Gobierno de la adopción de un Proyecto de Ley (art. 166), quedando en manos del Consejo de Ministros del Gobierno la aceptación y elaboración del Proyecto de Reforma, cuya tramitación queda atribuida de un modo absoluto a las Cortes Españolas conforme a los artículos 167 y 168.

1.3.—LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que establece la Constitución ha sido calificado como “deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue”⁽²¹⁾, porque “no responde a ningún modelo conocido y carece de la imprescindible claridad”⁽²²⁾. Como dice ARIÑO “la ambigüedad constitucional encuentra su expresión más acabada en la peculiar forma de distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en el modo de atribución de las competencias residuales”⁽²³⁾.

La relación entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía se plasma en la distribución de competencias entre el Estado, que representa la unidad, y las Comunidades Autónomas, que responden al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Por ello la doctrina la ha calificado como “pieza clave del Estado de las Autonomías”⁽²⁴⁾. Como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución. Las legítimas esperanzas que en ella han de ponerse fuerzan al realismo y a la lucidez más estrictas ...”⁽²⁵⁾.

(21) COSCULLUELA MONTANER, L.: *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, R.A.P., 89, 1979, p.9.

(22) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, R.E.V.L., 291, 1979, p. 10.

(23) ARIÑO ORTIZ, G.: *Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978*, en *Libro-homenaje a J. A. García Trevijano*, Madrid, 1982, p. 181.

(24) GARRIDO FALLA, F.: *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas*, R.A.P., 94, 1981, p. 14 MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, p. 315.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudio preliminar a “La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española”*, Madrid, 1980, p. 18. Ya puso de manifiesto LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353) como la asignación de competencias es la cuestión más delicada de técnica constitucional y la clave de la estructura del poder federal.

España es hoy un Estado “policéntrico” (PREDIERI) o “compuesto”, en el que se utilizan técnicas propias del federalismo y del regionalismo, por cuanto “la Constitución Española ofrece elementos suficientes para conjugar equilibradamente los principios de unidad, autonomía y solidaridad y los pertinentes instrumentos jurídicos para asegurar tal equilibrio de modo que aquella coexistencia sea efectiva y no meramente programática”⁽²⁶⁾.

El artículo 148 CE señala competencias que “podrán asumir” las Comunidades Autónomas, que acceden por el procedimiento del artículo 143 CE como mera posibilidad, lógica en un precepto que fue concebido como disposición transitoria y tiene esta naturaleza, por su alcance limitado a cinco años, ya que, transcurrido este plazo “y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”⁽²⁷⁾.

El carácter dispositivo de la autonomía⁽²⁸⁾, permite a las Comunidades asumir las competencias del artículo 149 CE, que no atribuye a la competencia exclusiva del Estado.

Si el contenido del artículo 148 CE es transitorio y provisional, para posibilitar el acceso a un mayor nivel de competencias, no puede analizarse sin referencia al artículo 149 CE, en el que se establece la “Competencia exclusiva” del Estado, lo que nos lleva a sostener que, en realidad, no nos encontramos ante un modelo de dos listas –autonómica la del artículo 148 CE y estatal la del artículo 149 CE–, sino ante una lista única –la del artículo 149 CE–, para llegar a la cual hay que pasar por el régimen transitorio del artículo 148 CE⁽²⁹⁾.

El artículo 149 CE declara que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias ...”, en expresión con “sentido marcadamente

(26) MEILAN GIL, J.L.: *La ordenación...*, cit., p. 15.

(27) COSCULLUELA MONTANER, L.: *La determinación...*, cit., p. 8. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto...*, cit., p. 81.

Sostiene MEILAN (*La ordenación...* cit., p. 55) que “el artículo 148 CE no tiene una finalidad distribuidora de las competencias”, tratándose de “un marco para que las Comunidades Autónomas pudieran llenar de contenido su autonomía, sin garantizar la existencia de un auténtico poder legislativo, por lo que de esa lista no puede inferirse el carácter de las competencias que asumiría la Comunidad Autónoma”.

(28) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público...*, cit., pp. 139 y ss.; LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978, un estudio sistemático*, Madrid, 1980, pp. 752 y ss.; GARCÍA ROCA, F.J.: *El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales*, RDP, 21, 1984, pp. 112 y ss.

(29) ENTRENA CUESTA, R.: *Comentarios al título VIII, en Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1981, p. 1.614; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *El sistema de distribución...*, cit., p. 14.

equivoco”⁽³⁰⁾. La equivocidad del adjetivo “exclusivo” y la imprecisión e inexactitud del artículo 149 CE, ha originado un amplio debate doctrinal y jurisprudencial sobre las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes. Como ejemplo MEILAN⁽³¹⁾ afirma que existen tres listas: competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y competencias compartidas:

A) Competencias exclusivas del Estado: las materias 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 9ª, 10ª, 12ª, 14ª, 32ª in toto, y parte de las 11ª y 16ª.

B) Competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: las materias 6ª, 8ª, 19ª 1 y 2., en que las competencias se atribuyen como exclusivas al Estado –no como bases– pero “sin perjuicio de lo que corresponda a la Comunidad Autónoma”, no como desarrollo–ejecución.

C) Competencias compartidas las que se atribuyen al Estado sobre bases y coordinación, como en las materias 11ª, 13ª, 16ª, 18ª, 23ª, 25ª, 27ª y 30ª.

D) Competencia del Estado por razones de interés general: las materias 20ª, 21ª, 24ª, 28ª y 31ª.

E) Competencias concurrentes: materias 16ª y 23ª, ya que la que se reconoce en exclusiva al Estado no lo agota.

No es de la misma opinión GARCÍA DE ENTERRÍA quien parte de considerar que el artículo 149.1 CE efectúa una atribución de competencias exclusivas al Estado, que pueden ser ejercitadas sin desarrollo alguno del texto constitucional ya que, si “los Estatutos asumen y delimitan, dentro del marco de la Constitución, las competencias de las Comunidades Autónomas, no es su cometido hacer lo propio con las competencias del Estado, que sólo a la Constitución toca atribuir”⁽³²⁾. Frente al principio dispositivo que rige el sistema autonómico se asegura “su núcleo irreductible e inderogable de competencias asignadas a nivel central, núcleo que no puede, por tanto, ser afectado por dicho principio dispositivo y que constituye su límite infranqueable. La calificación de “exclusividad” de una compe-

(30) S. TC. 37/1981, de 16 de noviembre.

(31) MEILAN GIL, J.L.: *La ordenación...*, cit., pp. 56–59.

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La distribución...*, cit., pp. 63–65.

tencia estatal supone... el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad de la misma en el Estado”⁽³³⁾.

Para este autor, de todas las competencias “en alguna de ellas la nota de soberanía es directa y patente; por ejemplo, 2ª (nacionalidad y extranjería), 3ª (relaciones internacionales), 4ª (defensa y fuerzas armadas); sin estas funciones no habría Estado, simplemente, y si las Autonomías hubiesen de atribuirse dejarían de ser tales para convertirse en soberanas ellas mismas⁽³⁴⁾. Sin embargo, “en las demás competencias... del art. 149.1 la soberanía no se manifiesta tanto en una calidad o intensidad del poder que las actúa como en su funcionalidad como determinantes de la estructura conjunta del sistema, como factores de integración supraterritoriales capaces de articular y mantener el conjunto”, bien por estar al servicio de la unidad económica superior que constituye un factor de integración nacional (párrafos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 17º, 19º, 20º, 21º, 23º y 25º, art. 149.2), intereses o estructuras inter o suprarregionales (párrafos 15º, 16º, 21º, 22º, 29º) o para asegurar una homogeneidad social básica (párrafos 1º, 5º, 6º, 8º, 18º, 27º, 28º, 30º, arts. 149.1 y 81), o por calificarse como “básica” la competencia del Estado respecto a la correlativa que sobre la misma materia podrían ejercitar las Comunidades Autónomas, lo que implica “una estructura general que ordena el conjunto y que desde esa supraordenación encuadra globalmente el sistema autonómico”⁽³⁵⁾. Distingue los siguientes grados de “exclusividad” en la lista del artículo 149.1 CE:

– “Competencias exclusivas absolutas”, que excluyen tanto la participación de las Comunidades Autónomas en su ordenación y en su gestión como en cualquier forma de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 150.2.

– “Competencias exclusivas del Estado... que, según previsión expresa del propio artículo 149.1, admite en su desarrollo y ejecución una participación de las Comunidades Autónomas; así, las aludidas en los párrafos 6º, 7º, 11º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 22º, 23º, 25º, 27º, 28º y 29º.

– “Competencia exclusiva del Estado que diseña el artículo 149.1, está, por una parte, en el párrafo 8º, referente a la legislación civil, con reserva de

(33) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La distribución...*, cit., p. 71.

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La distribución...*, cit., p. 73.

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La distribución...*, cit., p. 74.

una potestad legislativa autonómica en la materia de los derechos forales “allí donde existan”; y, por otra, en los varios párrafos del artículo 149.1 que configuran una distribución de competencia entre las dos esferas sobre un criterio de ámbito territorial del servicio respectivo, dejando a las Comunidades Autónomas la competencia de los servicios que no excedan de su propio territorio y apoderando al Estado para los servicios inter o suprarregionales”.

Para el autor la calificación de las competencias entre exclusivas o compartidas tiene un interés menor y puramente abstracto, “pues en concreto la interferencia de los dos órdenes competenciales es constante e indiscernible con líneas de separación mínimamente claras... el único interés de esta clasificación se encuentra en la categoría... de las competencias autonómicas que se configuran como competencias de participación en aspectos de las competencias exclusivas, en el sentido constitucional de inseparables propias del Estado... no hay, por ello... la menor contradicción entre estos dos términos, competencia exclusiva del Estado y participación autonómica en la gestión de algún aspecto de la misma” ⁽³⁶⁾.

2.- AUTONOMÍA Y AUTODETERMINACIÓN.

2.1.- EL DERECHO A LA AUTONOMIA.

La Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones el derecho a la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137). De este modo se configura el principio de autonomía como principio general de la organización del Estado.

Autonomía, en su sentido jurídico más específico significa, subjetivamente, la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente el carácter propio de un ordenamiento jurídico que una entidad se constituye por y para sí, en contraposición al ordenamiento que otros le constituyen ⁽³⁷⁾.

(36) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La distribución...*, cit., p. 92.

(37) ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964, p. 38.

Para S. DE MADARIAGA (*De la Angustia a la libertad. Memorias de un federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, pág. 252) “el vocablo autonomía (es) bastante elástico para permitir cualquiera mala inteligencia”.

La autonomía puede ser mínima o máxima. Una autonomía máxima puede ser tan plena y absoluta como la soberanía, siempre dentro del ámbito en que puede ejercitarse, que, evidentemente, nunca podrá estar en colisión con la autonomía originaria o de rango superior. Recogiendo la doctrina de ROMANO, la S. TC. 4/1981, de 2 de febrero, declaró: “Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ese donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”⁽³⁸⁾.

El ejercicio del derecho a la autonomía da lugar a la configuración de las Comunidades Autónomas, consideradas como “poderes públicos” (art. 53 CE), entes autónomos de la organización territorial del Estado (art. 137 CE), dotadas de plena personalidad jurídica⁽³⁹⁾, que “participan de la doble condición de Administraciones públicas y de división administrativa del territorio del Estado”, como “corporaciones territoriales” situadas en “un lugar intermedio entre el Estado y las Corporaciones Locales”⁽⁴⁰⁾.

Las Comunidades Autónomas “tienen un grado superior de autonomía a la administrativa que corresponde a los Entes Locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”⁽⁴¹⁾. Su autonomía “les otorga potencialmente un poder político y administrativo”⁽⁴²⁾. “La Constitución configura una distribución vertical del poder entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas,

(38) Sobre el concepto de autonomía: Ss. TC. 32/1981, de 28 de julio; 40/1981, de 18 de diciembre; 117/1984, de 5 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre.

(39) Así lo declaran expresamente sus Estatutos de Autonomía. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., p. 1093.

(40) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Potestad legislativa...*, cit., pp. 1.087-1.101. La referencia que la S. TC. 23/1983, de 28 de abril realiza a las Comunidades como “órganos del Estado”, lato sensu, hay que entenderla en cuanto que forman parte de su organización territorial según el art. 137 CE. El Tribunal Constitucional en sentencia 32/1982 declaró que la Comunidad Autónoma es “la primera y más alta de las entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución... en efecto, la Constitución prefigura..., una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las Provincias y Municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

(41) S. TC. 25/1981, de 14 de julio.

(42) S. TC. 84/1982, de 23 de diciembre.

caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa...”⁽⁴³⁾.

La autonomía política de las Comunidades Autónomas lleva aparejada tanto la participación en el poder legislativo del Estado⁽⁴⁴⁾, como la dirección política de sus intereses, generadores de un ordenamiento jurídico interno que se integra en el estatal, porque “la raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad”⁽⁴⁵⁾.

Si el artículo 2 de la Constitución configura la autonomía como un derecho, el artículo 137 consagra el principio dispositivo que permite a cada Comunidad modular el ejercicio de su derecho a la autonomía en cuanto al nivel de competencias en que aquélla se plasma, a través de su Estatuto, de modo que “no hay cortapisa alguna en la Constitución que impida alcanzar el máximo nivel de la autonomía en ella regulada. Pueden, sí, percibirse varias fases que cada Comunidad recorrerá de acuerdo con la libre apreciación de sus circunstancias específicas”⁽⁴⁶⁾.

En el régimen general se inicia con la fase primera del artículo 143.2 que se contempla con la disposición transitoria 1ª, procedimiento de los artículos 146 y 147.3, organización y competencias de los artículos 147.2 y 148.1. Transcurridos cinco años se pueden ampliar sus competencias dentro del marco que con carácter general establece la Constitución. Sin que transcurran esos cinco años se puede llegar al techo máximo de la autonomía conforme al art. 151.1⁽⁴⁷⁾.

Además del régimen general para acceso a la autonomía, existen regímenes especiales como los establecidos en la disposición transitoria segunda para “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuentan... con regímenes

(43) S. TC. 32/1981, de 28 de julio.

(44) OTTO, I. de: *Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos*, Autonomías, I, 1985, p. 15.

(45) S. TC. 100/1984, de 8 de noviembre. MEILAN GIL, J.L.: *La articulación de los ordenamientos local y autonómico*, REDA, 44, 1988, pp. 657–683.

(46) MEILAN GIL, J.L.: *La ordenación...*, cit., p. 23. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, J.L.: *Poderes de ordenación...*, cit., epígrafe 48.

(47) MEILAN GIL, J. L. (Ibidem, pp. 27 y 28) afirma que en la mente del legislador el art. 143 constituía el procedimiento común y encaramiento gradual del fenómeno, de modo que el acceso inicial a la autonomía máxima estuviese previsto en la disposición transitoria 2ª y en el art. 151.1, pero con tales dificultades que se esperaba que ninguna Comunidad lograra superarlas. No se trataba de dos tipos de autonomía sino de dos modos de acceder a la misma con diferente ritmo y velocidad, aunque “en el fondo latía la doble concepción del fenómeno autonómico: singularidad sin discriminación o generalización... el diseño constitucional tenía, por ello, una reconocida flexibilidad y así quedó de manifiesto en el debate parlamentario”.

provisionales de autonomía...”; disposición adicional primera para “la actualización general del régimen foral”, que “la Constitución ampara y respeta”; disposición transitoria cuarta para la posible incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco, y disposición adicional quinta para las ciudades de Ceuta y Melilla.

Como ha dicho TOMÁS Y VALIENTE “el constituyente ha querido que el orden territorial del Estado fuera más el resultado de una ordenación con participación decisoria de la sociedad que de una organización impuesta a la misma... el proceso de configuración del “mapa autonómico” de España, a partir de la simple prefiguración constitucional, ha sido más ordenador que organizativo; se ha querido que la propia racionalidad inmanente a nuestra estructuración histórica en nación actuase en la praxis, de modo que en ésta se “concretara” lo que el legislador constituyente ofrecía”⁽⁴⁸⁾.

El ejercicio del derecho a la autonomía se materializa en los Estatutos, “norma institucional básica de cada Comunidad” (art. 147.1 CE), a través de la cual se conoce el ámbito competencial de cada Comunidad y del Estado.

El Estatuto forma parte del “bloque de la constitucionalidad”⁽⁴⁹⁾ y, como parte integrante del ordenamiento del Estado” (Art. 147.1 CE), está garantizado por el “principio de indisponibilidad de los Estatutos”, que consagran los artículos 147.3 y 152.2 CE, límite frente a los legisladores estatal y autonómico, que “no puede verse alterado por la pasividad temporal de cualquiera de los antes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro”⁽⁵⁰⁾. Todo ello reforzado por su carácter de pacto, consecuencia del proceso para su elaboración y reforma⁽⁵¹⁾.

(48) TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, pp. 48-49.

(49) La noción se deduce del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al disponer que el Tribunal “considera, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas”. Las sentencias del Tribunal Constitucional 72/1983, de 29 de julio, 42/1983, de 20 de mayo, y 99/1986, de 11 de julio, han puesto de manifiesto cómo los Estatutos forman parte del “bloque de constitucionalidad”. La S. TC. 40/1982, de 30 de junio, reconoce “la prevalencia del aludido bloque de constitucionalidad”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid 1981.

(50) S. TC. 25/1983, de 7 de abril.

(51) ARIÑO ORTIZ, G.: *El Estado...*, cit., p. 22.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*, en *lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, 1978, I, p. 350. LEGUINA VILLA, J.: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1984, pp. 51-53.

LUCAS VERDÚ invoca la categoría de la “Vereinbarung” o del “acto complejo” por entender que “estamos ante una coparticipación que produce una integración política” (*Curso de Derecho político*, IV, Madrid, 1984, pp. 787-797).

Los Estatutos, "como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma", configuran un ordenamiento jurídico ⁽⁵²⁾, que se integra en el conjunto del ordenamiento derivado de la Constitución, ya que "en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido" ⁽⁵³⁾. La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de junio, declaró que "la aprobación de los Estatutos de Autonomía por Ley Orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma previamente autonómica, sino la incorporación definitiva y decisiva de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de la Comunidad".

El fundamento de la autonomía y de las potestades de las Comunidades Autónomas está en las competencias atribuidas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1982, de 8 de julio, ha declarado cómo la Constitución "no establece directamente competencias autonómicas, sino que se limita a fijar el marco dentro del cual podrán asumirlas los Estatutos de autonomía". La norma atributiva de competencias de las Comunidades es el Estatuto, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en la sentencia de 76/1983, de 5 de agosto sobre la LOAPA: "por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los que determina el art. 147.2.d.) de la Constitución, son los Estatutos de autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos" ⁽⁵⁴⁾.

El pacto es requisito para la validez de la norma estatutaria, que en otro caso incurriría en inconstitucionalidad (Ss. TC. 140/1986, de 11 de noviembre y 159/1988, de 16 de diciembre).

La calificación de los Estatutos como leyes paccionadas es criticada por MUÑOZ MACHADO (*Derecho público...*, cit., I, p. 283).

(52) ROMANO, S.: *El ordenamiento jurídico*, Madrid, 1986, pp. 110, 111 y 192.

(53) S. TC. 4/1981, de 2 de febrero.

(54) S. TC. 10/1982, de 23 de marzo: La Constitución se "remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas". Doctrina del Tribunal recogida en las sentencias 38/1982, de 22 de junio, 72/1983, de 29 de julio y 67/1983, de 7 de abril.

Sobre los Decretos de transferencias de servicios el Tribunal Constitucional ha dicho que "los Decretos traspasan servicios, no transfieren competencias... la competencia no nace con el Decreto, sino con el Estatuto" (S. 113/1983, de 6 de diciembre); "el Estado pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan" (S. 85/1984, de 26 de julio), por cuanto la titularidad de la competencia corresponde a las Comunidades "ope legis o ipso iuris", "sin que exista una suerte de *vacatio* en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo" (S. 143/1985, de 24 de octubre).

2.2.– EL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN.

2.2.1.– ALCANCE Y CONTENIDO.

Según BOBBIO “ se entiende por autodeterminación o autodecisión la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un Estado de elegirse la forma de gobierno. Se puede distinguir, pues, un aspecto de orden internacional, que consiste en el derecho de un pueblo a no ser sometido a la soberanía de un determinado Estado contra su voluntad y de separarse de un Estado al que no quiere estar sujeto (Derecho de independencia política), y un aspecto de orden interno, que consiste en el derecho de cada pueblo a escoger para sí la forma de gobierno que prefiere; en este sentido, el principio de autodeterminación se coloca en antítesis abierta con la doctrina del derecho divino de los Reyes, presupuesto y fundamento de la Monarquía absoluta”⁽⁵⁵⁾.

El fundamento doctrinal del derecho de autodeterminación se encuentra en la teoría roussoniana de la soberanía popular y de la nación como acto voluntario.

Las primeras formulaciones se plantean en el momento histórico de la revolución francesa, como lo acredita la relación preparada por Merlin de Douai al estudiar la cuestión de Alsacia el 31-10-1790 “el pueblo alsaciano se ha unido al pueblo francés porque lo ha querido; su voluntad únicamente y no el tratado de Münster, ha legitimado, pues, la unión”. En la declaración de derechos del hombre sometida a la Convención el 23 de abril de 1795, redactada por el Abbé Grégoire, con el fin de exponer “los principios de justicia eterna que deben guiar las naciones en sus relaciones recíprocas”, se afirmaba que el atentado contra la libertad de una Nación constituye un atentado contra la libertad de todas y proclamaba el derecho de cada pueblo a organizar y cambiar libremente su propia forma de gobierno.

(55) BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N.: *Diccionario de política*, siglo XXI, Madrid, 1982, p. 124. “Se trata en primer término, del derecho de los pueblos que todavía se encuentran bajo dominio colonial a lograr su independencia. En segundo lugar, el derecho de los pueblos a consolidar la independencia ya obtenida, a protegerse contra toda fuerza dominante y toda injerencia o presión extranjera, a promover en todos los campos su auténtico carácter nacional y a contribuir más eficazmente y en un plano de igualdad al progreso de la cooperación internacional, según la definición del ECOSOC (E/CN.4-sub. 2/L 590, de 17-9-73, citado por DE MIGUEL ZARAGOZA (*Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa*, DA, n.º 69. p. 149).

También la revolución americana hizo su aportación al declarar: “consideramos como evidentes estas verdades, que todos los hombres han sido creados iguales y han sido dotados por el creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales está la vida, la libertad, la consecución de la felicidad; que, para asegurar estos derechos, se instituyen entre los hombres gobiernos que reciben sus justos poderes del consenso de sus gobernados; que, cada vez que una forma de gobierno conduce a destruir estos objetivos, el pueblo tiene derecho de cambiarla o de abolirla, instituyendo otro gobierno en principios y con una organización de poderes que le permita tener mayores probabilidades de asegurar la seguridad y la felicidad”.

El Presidente Wilson el 4 de julio de 1918 en Mount Vernon aludió a la necesidad de que todas las cuestiones, incluidas las territoriales, se resolviesen sobre la base de libre consentimiento de las poblaciones afectadas, recogiendo el principio de la autodeterminación de los pueblos.

El derecho de autodeterminación nacional fue proclamado en los tratados de Paz de París, utilizándose la técnica del plebiscito bajo supervisión internacional, para solucionar cuestiones relacionadas con minorías nacionales, como en Silesia Alta, en Carintia y en el Sarre en 1935, posibilitándoles el mantenimiento de su nacionalidad en dicho momento, su unión a un Estado o su conversión en unidad política independiente.

Además de su asunción por parte de la Sociedad de Naciones, se recoge en el punto 2º de la Carta Atlántica de 14 de agosto de 1941, así como en el artículo 1º.2 de la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 55 se vuelve a tratar el tema de la autodeterminación de los pueblos garantizada por las Naciones Unidas.

El derecho de autodeterminación se consagra en 1966 en el artículo 1 de los Pactos Internacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, afirmando que “todos los pueblos tienen el derecho de libre autodeterminación”, referido a las situaciones coloniales, como lo acredita la resolución 2.615 de la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas de Octubre de 1970, al concretar que la finalidad del principio es “poner fin rápidamente al colonialismo”, así como que dichos párrafos no se entenderá que autorizan y fomentan cualquier actuación encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial de Estados soberanos independientes, que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre autodeterminación de los pueblos.

En el acta final de la Conferencia de seguridad y cooperación en Europa de Helsinki de 1975, punto VIII, dice: "todos los pueblos tienen siempre derecho, con plena libertad a determinar, cuando y como lo deseen, su condición interna y externa, sin ingerencia exterior y, a proseguir, como estimen oportuno, su desarrollo político, económico, social y cultural"⁽⁵⁶⁾.

El derecho a la autodeterminación suponen, en el orden jurídico, y en sentido material, que cada pueblo o nación tenga reconocido el derecho al autogobierno así como a darse la forma pertinente, frente a la interferencia de cualquier poder extranjero. SOLÉ TURA afirma que "como principio general, el derecho de autodeterminación es, a mi entender, un principio democrático indiscutible, pues significa que todo pueblo sometido contra su voluntad a una dominación exterior u obligado a aceptar por métodos no democráticos un sistema de gobierno rechazado por la mayoría tiene derecho a su independencia y a la forma de gobierno que desee libremente"⁽⁵⁷⁾.

Puede alcanzar incluso a "cambios en la soberanía territorial que son, naturalmente, decisiones políticas de primer orden. El negar a un pueblo su voz en cuestiones que afectan primariamente a su nacionalidad sería un escarnio al principio de legitimidad democrática sobre el cual se quiere basar la sociedad estatal moderna"⁽⁵⁸⁾.

(56) El principio de autodeterminación, como principio estructural o constitucional del ordenamiento internacional, ha sido objeto de numerosos estudios.

BARBERIS, J.: *Los sujetos del Derecho Internacional actual*, Tecnos, Madrid, pp. 125-148.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, pp. 58-73.

COLLIART, C.A.: *Instituciones de relaciones internacionales*, F.C.E., pp. 307-315.

GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Curso de Derecho internacional público*, Universidad de Oviedo, pp. 613 y ss.

PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, pp. 248-256.

REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid 1983, pp. 109 y ss.

(57) SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 141.

Para Miguel A. APARICIO (*De la autodeterminación*, *El País*, 15-12-1989) se trata de un derecho humano "irrenunciable y ni siquiera se agota por su ejercicio; y aun en el supuesto hipotético de que se produjera un resultado negativo a la autodeterminación tras la celebración de un referéndum sobre el tema, el derecho a la autodeterminación seguirá existiendo como si nada hubiera pasado", de modo que "el acatamiento del marco constitucional que no hable de tal derecho no supone el menor óbice a su existencia".

Se plantea la cuestión de si la democracia debe o no impedir que una parte del país, invocando su singularidad étnico-cultural, aspire a su plena soberanía y reclame su independencia. M. VACLAV HAVEL, exPresidente de Checoslovaquia, cuando se planteó la secesión de Eslovaquia, consideró que no cabía y en el momento de su dimisión el 20 de julio último declaró: "Las presiones para la emancipación de la sociedad eslovaca se han manifestado más fuertes que lo que nosotros los federalistas pensábamos, y debo respetarlas" (*Le Nouvel Observateur*, 23-7-1992). En una entrevista (*El Mundo*, 28-9-92) contestó a la pregunta de si se consideraba federalista, diciendo: "Sigo muy próximo a la idea del federalismo, pero mi federalismo no llega a negar el derecho de otro Estado a la autodeterminación. Pienso que si los eslovacos desean tener su propio Estado están en su pleno derecho".

(58) LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 332.

El medio de expresión sería la consulta electoral a la población del territorio en que el derecho se ejerza, el “plebiscito territorial, manifestación archidemocrática de la voluntad popular”, dotado de legitimidad democrática⁽⁵⁹⁾.

El derecho a la autodeterminación, como derecho material, necesita de un reconocimiento formal en una norma que lo concrete en su contenido, alcance y ejercicio en cada momento histórico por las vías de la legitimidad democrática. De este modo su captación y práctica serán expresión de la soberanía popular y del principio democrático, que de modo histórico y contingente trata de desarrollar la voluntad colectiva. No podemos olvidar que, “cuando tratamos de hechos y doctrinas en un orden ideológico, ni por un momento queremos negar o desdeñar las condiciones —geográficas, etnológicas, políticas, culturales— que han concurrido a determinar el curso real de los acontecimientos”⁽⁶⁰⁾.

Precisamente son su formalización cuando no está reconocido, su ejercicio cuando el ordenamiento jurídico lo establece, así como su alcance material, objeto de reivindicación programática partidista como arma política, como más adelante veremos⁽⁶¹⁾.

(59) LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, cit., p. 332) considera, no obstante, que el plebiscito “queda desvalorizado por el excesivo grado de emoción tanto de la población directamente afectada, como de los Estados que, según sea el resultado de la votación, saldrán perdiendo o ganando; por ello, sería preferible una asamblea representativa, elegida especialmente para decidir sobre el cambio de la soberanía territorial. Pero el tinte ideológico de la legitimidad democrática, inherente al plebiscito territorial, ejerce una fuerza tan convincente sobre los políticos actuales y sobre los pueblos, que todos los argumentos adicionales que se esgriman contra dicho procedimiento, por muy apoyados que estén en la experiencia, ni harán mella en su prestigio, ni podrán evitar que se siga aplicando”.

SOLE TURA, J. (*Nacionalidades...*, cit., p. 155): “El derecho de autodeterminación a través de una consulta electoral significa que la población del territorio donde este derecho se ejerza puede pronunciarse por la independencia o rechazarla. Pero, precisamente porque es un derecho de autodeterminación, sólo se pronuncia la población del territorio que pretende autodeterminarse. La población del resto del Estado... no se pronuncia electoralmente, sino que se limita a tomar nota del resultado electoral en el territorio en cuestión y aceptar el resultado”.

(60) VINOGRADOR, P.: *Outlines of Historical jurisprudence*, Londres, 1929, pp. 150 y ss. Citado por MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN en *Nacionalismos y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 30.

(61) Para P. LUCAS VERDÚ (*Entre la realidad constitucional y la realidad política*, Papeles para la libertad, YA, 16-1-90, p. 2): “ya no se trata de servir de lenguaje político para enmascarar la realidad, cuyo propósito estriba en la separación e independencia, sino de manifestarlo como instrumento para la lucha política, sea dentro de los cauces democráticos, sea como parafernalia de la lucha armada. Una posición intermedia utiliza la autodeterminación como arma electoral ante las próximas elecciones autonómicas. Así como algunos partidos moderados se sirven de ella para no parecer menos que los radicales”.

Se ha aludido a la utilización del concepto de autodeterminación “como remedio mágico que reabrirá el proceso de negociación global con la Administración Central, blandiendo esquemas maximalistas y amagando posibles radicalizaciones, se obtendría mayores cotas de poder político y económico” (Joan SUBIRATS: *Autodeterminación o codeterminación*, El País, 24-1-1990).

La propia ambigüedad del concepto, así como su uso desde diversas perspectivas y planteamientos políticos, determina que cada vez que es mencionado sea necesaria una profundización de su alcance para comprobar si nos encontramos ante un planteamiento rupturista de la estructura territorial del Estado, al hilo del viejo principio de las nacionalidades y de la identificación nacionalidad-Estado o, por el contrario, se trata de un planteamiento que persigue, a través de la definición del propio proyecto, una profundización del autogobierno, la búsqueda de los objetivos propios de esa comunidad y la configuración de un marco institucional que de cohesión a los diversos intereses y opciones que se mueven en su ámbito, haciendo a sus ciudadanos sujetos de su propia historia, en un proyecto político cuya continuidad y vigencia esté a merced de la voluntad libremente expresada de los ciudadanos.

2.2.2.- EN EL DEBATE CONSTITUCIONAL.

El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que, dentro de la “indisoluble unidad”, establece el artículo 2 de la Constitución, implica el rechazo expreso del derecho a la autodeterminación, tal y como está configurado en la actualidad.

Así quedó expuesto de forma indiscutible en el debate constitucional a través de las enmiendas del Diputado D. Francisco Letamendia Belzunce, en relación con los artículos 1 y 2 del proyecto de Constitución, que se plantearon en dos aspectos:

A) *Organización confederal.*

En su enmienda al artículo 1.2 propuso un apartado 2 al mismo en los siguientes términos: “los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen, en los que reside la soberanía”.

El enmendante defendía una estructura confederal del Estado cuando en la enmienda propuso que “los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen, en los que reside la soberanía”, frente al reconocimiento de la soberanía en el pueblo español como comunidad nacional, no como conjunto de pueblos soberanos.

Defendió una estructura confederal, “una estructura en la que los poderes originarios residen en los pueblos y los pueblos hacen dejación de

soberanía al Estado Español. Esta estructura confederal se ha dado en el mundo occidental y existe actualmente en un Estado europeo, en el Estado Suizo, donde son los cantones los que hacen dejación de soberanía a la Confederación Helvética"...el hecho de que la redacción del nº 2 del artículo 1 otorgue en exclusiva la soberanía nacional al pueblo español, es decir, la negación explícita de este principio confederal, no es un mero problema de palabras, no es un mero problema semántico; tiene su plasmación, muy concreta, en el anteproyecto de Constitución. Según este proyecto de Constitución, los entes autónomos, entes a los que nosotros consideramos pueblos y otorgamos el principio originario de soberanía, carecen de soberanía tributaria".

B) Derecho de autodeterminación de las nacionalidades.

En la enmienda al artículo 2 propuso: "La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado Español. La solidaridad entre sus pueblos. El derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que lo integran. Y el derecho a la autodeterminación de éstas últimas".

En relación con el título VIII de la Constitución defendió una enmienda que proponía la introducción de un nuevo título VIII bis, con cuatro artículos para que el derecho de autodeterminación pudiera ejercitarse en los siguientes términos:

"Artículo 149 bis. El derecho a la autodeterminación de los pueblos del Estado Español supone, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificados en su día por aquél, el que los mismos establezcan libremente su condición política, pudiendo, en consecuencia, optar entre seguir formando parte del Estado o separarse pacíficamente de éste y constituir un Estado independiente.

"Artículo 149 ter. Para el ejercicio del derecho de autodeterminación, los pueblos del Estado deberán cumplir las siguientes condiciones:

"1. Haberse constituido previamente en territorio autónomo conforme a lo dispuesto en el título VIII de la Constitución.

"2. Expresar su voluntad de ejercitar tal derecho, del modo que se regula en el artículo siguiente.

"Al artículo 149 quarter. Número 1. La iniciativa para convocar a la población del territorio autónomo al ejercicio del derecho de autodetermina-

ción corresponde a la Asamblea de éste, a propuesta de una cuarta parte de sus miembros. Para su aprobación será necesario el voto afirmativo de la mayoría absoluta de estos.

“Número 2. Esta iniciativa no podrá ser propuesta ante la Asamblea antes de transcurridos dos años desde la entrada en vigor del estatuto del territorio autónomo.

“Número 3. Obtenido el voto afirmativo de la Asamblea, se someterá a referéndum de la población afectada la opción expresada en el art. 149 bis.

“Número 4. La decisión de constituirse en Estado independiente requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta del censo electoral de cada una de las provincias, regiones históricas o circunscripciones territoriales afectadas.

“Número 5. Si no se consiguiese el quórum necesario en la Asamblea del territorio autónomo para convocar a la población al referéndum citado, o si convocado no se alcanzara en el referéndum la mayoría establecida, no podrá replantearse la propuesta hasta la siguiente legislatura del territorio autónomo y, en todo caso, nunca antes de dos años desde la convocatoria del referéndum.

“Número 6. Si el resultado fuese afirmativo, el Estado Español, de acuerdo con los órganos legislativo y ejecutivo del antiguo territorio autónomo, reconocerá al nuevo Estado y le transferirá la totalidad de las atribuciones que integren su plena soberanía” ⁽⁶²⁾.

(62) Diario de Sesiones del Congreso, 16-6-1978, n.º 91, pp. 1694 y ss.

Analizando el debate constitucional SOLE TURA (*Nacionalidades y nacionalismo en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 140) expone cómo “la enmienda provocó incomodidad en algunos grupos políticos, concretamente en toda la izquierda y en los grupos nacionalistas, todos ellos partidarios en abstracto del derecho de autodeterminación.— Las propias explicaciones de voto lo demuestran.— El Diputado Sr. Gregorio Peces Barba, en nombre del grupo socialista, explicó que su grupo era efectivamente partidario del derecho de autodeterminación, pero que entendía que éste era la manifestación de la voluntad de una determinada Comunidad en el marco de un Estado federal y que, por consiguiente, el pueblo vasco, o —puesto que de él estábamos discutiendo en definitiva— se autodeterminaría en las elecciones y en los referendums sobre la Constitución y el Estatuto de Autonomía. —Yo mismo di una explicación política, pero no entré en el fondo del problema—. Tras reconocer que, efectivamente, el PCE y el PSUC incluían en sus programas el derecho de autodeterminación como “concepto a aplicar en función de la situación de cada país como solución definitiva del problema de las nacionalidades” y aclarar que, tanto el PCE como PSUC defendían este derecho, pero a la vez se oponían a la separación de cualquier nacionalidad o región de España, expliqué que había votado en contra porque no estábamos haciendo una Constitución testimonial, sino una Constitución capaz de recoger las aspiraciones compartidas por la inmensa mayoría de la población española y que por ello nos movíamos en el marco del artículo 2 de la propia Constitución, con todas sus consecuencias y connotaciones. En definitiva, nosotros queríamos el Estado de las autonomías y de haber votado la incorporación del derecho de autodeterminación tal como lo proponía el Diputado Sr. Letamendía no habríamos tenido ni derecho de autodeterminación ni autonomías, y posiblemente ni Constitución”.

En la defensa de la enmienda al artículo 2 afirmó que “este es un derecho democrático elemental, sin el cual, la Constitución como marco de las relaciones entre los pueblos, no tiene para nosotros ningún sentido. Pues, ¿qué es la democracia, sino el derecho de los hombres y los pueblos a decidir lo que mejor convenga a su propio destino?. Si se reconoce el derecho a esta alternativa, un demócrata puede hacer dos opciones perfectamente válidas: la permanencia en el mismo Estado o la independencia... pero a lo que un demócrata no se puede negar de ningún modo es a la existencia del derecho mismo a la opción; pues si a un pueblo se le impide decidir sobre sí mismo las relaciones constitucionales no estarán basadas en la libertad y el mutuo respeto entre los pueblos, sino en la imposición”...“el artículo 2 del anteproyecto de Constitución niega radicalmente el derecho de los pueblos a decidir sobre sí mismos. Las fuerzas del pasado han gravitado visiblemente sobre sus ponentes, pues la última redacción que menciona “la indisoluble unidad de la Nación Española” es mucho más tajante y enfática que la primera; desde aquí hago un último llamamiento a las fuerzas de oposición que se llaman socialistas, para que apoyen la inclusión de este derecho en la Constitución. Os pedimos que olvidéis las pequeñas argucias verbales, y el no querer llamar a las cosas por su nombre; pues cuando alguno de vosotros habéis definido el derecho de autodeterminación como la posibilidad de aceptar o rechazar la autonomía, estáis haciendo juegos de palabra que no engañan a nadie, y menos a nosotros”⁽⁶³⁾.

(63) Diario de Sesiones del Congreso 8-5-1978, n.º 60, pp. 698 y 699; 9-5-1978, n.º 61, p. 731; 12-5-1978, n.º 66, pp. 805-860.

Defendiendo la enmienda n.º 590 del Grupo Parlamentario Vasco, el Sr. Arzallus, tras invocar lo expuesto por el Sr. Letamendía, dijo: “... nosotros entendemos que la estructura del Estado o del Reino desde su propia formación histórica y, desde luego, tal como nosotros nos vemos contemplados dentro de este Estado, o en su caso Reino, en un sentido de soberanía originaria, con una cesión de parte de esa soberanía, toda la que fuera indispensable para estructurarnos conjuntamente con otros pueblos a los que consideramos así mismo soberanos, formando una estructura política superior en bien de todos, en respeto a todos y en solidaridad de todos.— Entendemos, por lo tanto, que esta concepción no puede ser rebatida desde un punto de vista de una concepción de unidad, sino que lo que habría que aquilatar es cuales son los diferentes contenidos de la palabra unidad, que pueden ser hasta equívocos, y desde luego, ratificar que nuestra concepción del Estado, del Reino, no en el sentido de una soberanía estructural que puede ser descentralizada administrativa o políticamente cediendo el Estado los poderes, sino exactamente en el proceso inverso: la estructuración posterior se forma a partir de soberanías originarias que ceden parte de su propia soberanía originaria para conformar esa estructura superior” (Diario de Sesiones del Congreso, 11-5-1978, n.º 64, pp. 758 y 759).

2.2.3.— EN LOS PROGRAMAS POLITICOS.

Los reproches del Sr. Letamendia a la postura de otros partidos no eran infundados, por cuanto “el derecho de autodeterminación constituyó uno de los elementos programáticos de todo el antifranquismo, porque era un principio democrático general frente a la dictadura y porque significaba que no se estaba dispuesto a aceptar ninguna solución política del problema que no pasase por la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos. Puede decirse, por consiguiente, que frente a la dictadura el derecho de autodeterminación tuvo un carácter genérico de gran principio democrático y que sus diversos e importantes matices pasaron a un segundo plano mientras lo principal fuese la lucha por la democracia”⁽⁶⁴⁾.

En efecto, en el XIII Congreso del PSOE, octubre 1974, en Suresnes, efectuó el reconocimiento de derecho de autodeterminación diciendo:

“Ante la configuración del Estado español integrado por diversas nacionalidades y regiones marcadamente diferenciadas el PSOE manifiesta que:

1º La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español, parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado Español.

2º Al analizar el problema de las diversas nacionalidades el PSOE no lo hace desde una perspectiva interclasista del conjunto de la población de cada nacionalidad sino desde una formulación de estrategia de clase, que implica que el ejercicio específico del derecho de autodeterminación para el PSOE se enmarca dentro del contexto de la lucha de clases, y del proceso histórico de la clase trabajadora en lucha por su completa emancipación.

3º El PSOE se pronuncia por la constitución de una República Federal de las Nacionalidades que integran el Estado Español por considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado Federativo.

(64) SOLE TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

4º El PSOE reconoce igualmente la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuados a sus peculiaridades” ⁽⁶⁵⁾.

(65) BUSTELO, F., PECES BARBA, G., VICENTE, C., ZAPATERO, V.: *PSOE*, –editorial Avance, Barcelona, 1976, pp. 51 y 52. En relación con el problema de las nacionalidades en España dichos autores afirman:

“En España nunca le ha sido fácil la vida al disidente. Somos un pueblo hecho a base de reconquistas cristianas, unificaciones prematuras y ortodoxis tridentinas: unidad de la fe, unidad política y unidad religiosa. En España no se admitió más fe que la que, en ocasiones, imponíamos al mismísimo Pontífice, ni más lengua que la de Nebrija, ni más tierra que la de España olvidando que antiguamente hablábamos de “las Españas”. Uno de los dramas de España ha sido su vertebración a cal y canto, con hormigón armado si fuera preciso, aunque de vez en cuando, y a causa de la presión, salte por los aires España con sus españoles”.

“En España no sólo ha estado mal vista la heterodoxia religiosa, cultural y política. Para complicar más el panorama hemos perseguido hasta la “herejía nacional” tratando siempre de construir una sola nación aunque para ello tuviéramos que olvidarnos de la ciencia política y convencernos de que Nación y Estado son una sola y misma cosa. Hemos tratado siempre de asimilar, hasta anularlos, a los que han nacido en otro ámbito geográfico, en otra placenta cultural”.

“No estamos hablando de un ejemplo lejano y oscuro pasado. Creemos estar hablando de hoy: se sigue sin aceptar otros credos políticos que no sean los oficiales, otros dogmas religiosos que no sean los católicos, otra nación que no sea la que dirige y simboliza el poder central instalado en Castilla. Somos un pueblo de ortodoxos”.

“Que las derechas tradicionales se asusten ante el espectro de la pluralidad de España y que nos repitan tópicos como el de que la autonomía genera divisiones, separatismos y guerras y muerte es un hecho cotidiano”.

“Nosotros creemos que el tema de las nacionalidades es uno de los graves problemas que tiene hoy en día planteados España y, por lo tanto, el socialismo español. Adelantar, sugerir soluciones al tema desde una perspectiva socialista es una de las misiones del P.S.O.E. Pero encontrar la solución o soluciones exige clarificar los siguientes puntos:

1. Cuando se habla de la unidad de España es conveniente precisar si se habla de la unidad como hecho o de la unidad como ideal. Si lo que intentamos hacer cuando decimos que España es una, es describir la realidad, estamos emitiendo un juicio empíricamente falso. Basta con salir de Madrid para ver que Asturias, Galicia, Euskadi, País Valenciano, Aragón, Cataluña... son diferentes de hecho. Nunca un reclamo turístico expresó mayor verdad. España es diferente en sus niveles de desarrollo económico, en sus recursos naturales, en sus gentes, sus culturas... etc. Pero si cuando se habla de la unidad de España, se está señalando un ideal a conseguir algún día, esto es harina de otro costal. Aquí es más posible la coincidencia de la mayoría si por unidad no se entiende uniformismo, sino “unidad de acción” dentro de la variedad respetada, propiciada y protegida.

2. El nacionalismo no tiene por qué ser un anacronismo político. Basándose en que los vientos soplan en otra dirección (hacia uniones supraestatales) se suele decir que revivir el nacionalismo es realizar un trabajo esperpéntico... “el camino que la modernidad ha tomado hoy en día: la tendencia actual a favorecer fórmulas federales, fórmulas que posibiliten la convivencia pacífica y recíprocamente respetuosa de distintas nacionalidades o regiones es un hecho. México, Yugoslavia, Suiza, USA, Alemania, Italia, URSS, etc. demuestran, cada una a su modo, que es posible la unión de diferentes nacionalidades dentro de un único Estado. Ese podría ser el camino y no sólo de los Estados aislados: es el camino de construcción de Europa en base a unidades nacionales federales... pero cuando en la historia en España se vuelve a plantear el problema de las nacionalidades, el socialismo encuentra –en 1974– una nítida y clara solución al tema. Solución en la que se consagra el principio federal como marco organizativo de esa nueva convivencia que se anuncia para España. El P.S.O.E., al proclamar la necesidad de un sistema federal de todas las nacionalidades y regiones, muestra su tradicional sensibilidad al problema. (pp. 83-86).

En el debate a la enmienda al Título VIII, el Sr. Letamendia quiso “recordar a los miembros del Partido Socialista que hace apenas dos meses, en la celebración del Aberri Eguna, hombres del Partido Socialista, hombres públicos, parlamentarios del Partido Socialista, encabezaron una manifestación junto con otros hombres públicos, sosteniendo una pancarta en donde se leía claramente: “Autodeterminación”. (Diario de Sesiones..., cit., p. 1693).

Asimismo en el informe al Comité Central del Partido Comunista en 1970 se alude a la “defensa del derecho de las nacionalidades existentes en nuestro país a la autodeterminación, ya que en las cuestiones que en la lucha por la democratización de España deben estar resueltas figura este derecho con prioridad... que entienden los comunistas por derecho de libre determinación. La respuesta es clara y concluyente: el derecho de libre determinación significa el derecho de Euskadi, Cataluña y Galicia a formar parte del Estado Español o separarse de éste y constituir Estados nacionales independientes”⁽⁶⁶⁾.

Comunistas y socialistas mantenían la concepción inicial de la autodeterminación según la formulación de Lenin como forma de resolver las relaciones entre los pueblos del Imperio zarista, consistente en que cada pueblo pudiese elegir, por vía electoral, si quería seguir una vía propia independizándose, sustituyendo la unidad forzada por el convencimiento de la necesidad de la unidad de las distintas nacionalidades en un nuevo Estado Socialista. Frente a esta concepción en otros sectores de la izquierda y en los nacionalistas tradicionales se concebía el derecho de autodeterminación utilizando los principios de las luchas de liberación nacional frente al colonialismo, de este modo “las nacionalidades españolas se entendían así como países colonizados por una potencia imperial, el Estado Español y sus dirigentes, y por consiguiente la lucha emancipadora sólo podía tener significado si llevaba a la independencia por la vía insurreccional. A mi entender, esta visión tercermundista, filtrada por el viejo fondo carlista, tuvo mucho que ver en el nacimiento de ETA”⁽⁶⁷⁾.

En relación con la posterior actitud del PSOE, J. SADABA (*Los colores de Euskadi*), El Mundo, 12-8-92, p.4) ha dicho: “El PSOE tendría que hacer algo más que protestar. O de decir insensateces. Causa risa oír a algunos de sus jefes (por propia convicción o como intermediarios) frases como la de que la autodeterminación es imposible. Es obvio, por el contrario, que la autodeterminación no sólo es posible sino que es incluso probable. De ahí que la frase quizás lo que debiera decir es que no se va a permitir el ejercicio de la autodeterminación. En este caso se estarían cometiendo, al menos, dos errores. El primero es el exceso de cinismo puesto que concediendo que todo se puede reivindicar democráticamente (el independentismo es, por eso, una opción legítima) de hecho luego se niega. El segundo es el de incitar a la violencia. En nuestro caso a la violencia de los que aplastarían la autodeterminación (y por contraste, la incitación a los que con las armas se oponen a las armas). Lo mejor que podría hacer el PSOE, en suma, es acomodar su programa y racionalizar sus ofertas. Es la forma de ser respetado por los suyos y por los demás”.

(66) En el debate citado el Sr. Letamendia dijo refiriéndose a los comunistas:

“Recordar al Partido Comunista que no hace muchos años, en 1970, Dolores Ibarruri, “La Pasionaria”, escribía en su libro “España, Estado multinacional”, que la primera tarea para la democratización del Estado español era devolver el derecho de autodeterminación a Euzkadi, Cataluña y Galicia” (Diario de Sesiones..., cit., p. 1693).

(67) SOLE TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., p. 148.

En el ámbito del centro-derecha, los partidos de inspiración demócrata cristiana “tienen una concepción de Europa que sobrepasa los límites actuales de la Comunidad Europea. El derecho a la autodeterminación de todos los pueblos, comprendido el pueblo alemán, sigue siendo para ello un principio de toda política europea “(XX Congreso, mayo 1978). Las primeras jornadas demócrata-cristianas del Estado español (1973) en su base 3ª declararon: “El orden constitucional habrá de articular e institucionalizar un Estado de Derecho sobre las variedades y peculiaridades comunitarias, sobre principios de autodeterminación, de concentración funcional y del mayor grado posible de participación en el ejercicio del poder”⁽⁶⁸⁾.

Para SOLÉ TURA⁽⁶⁹⁾ el concepto de autodeterminación tiene en el panorama político español cuatro significados distintos:

A) “Para los partidos de centro o de centro-derecha que lo admiten, se trata de un principio abstracto, aceptado formalmente porque figura en algu-

(68) Asimismo se decía:

“Europa está integrando como una estructura crecientemente federal, basada en el derecho de todas las comunidades políticas, desde el municipio hasta la comunidad europea, a gobernarse a sí misma. El Estado español y todas las Comunidades políticas que lo integran deberán adoptar esa misma estructura y crear los órganos representativos de gobierno y de regulación de competencia necesarios. Las comunidades políticas que integran el Estado Español adoptarán la denominación acorde con su sentido histórico y que decida cada comunidad.

La distribución de funciones entre las distintas comunidades políticas que integran el Estado Español se hará de acuerdo con el principio de subsidiariedad, de tal forma que la comunidad mayor no absorba las funciones que puede realizar la menor”.

En la base 11ª establecía: “...De un modo especial se realizará la incorporación al actual proceso de unificación en el orden social, económico y político de Europa, sobre bases federativas, superando cuantos obstáculos internos se opongan a ello”.

En las terceras jornadas (31-1-1976) se consagró como uno de los principios ideológicos el federalismo, “como estructura política que permite el derecho al autogobierno de todos los países y regiones del Estado Español con la solidaridad entre ellos”. En su declaración final se propugna “la forma federal del Estado con una distribución de competencias políticas entre los Países y Regiones del Estado Español, dentro de una solidaridad entre todos ellos conforme a los criterios usuales en los Estados auténticamente federales”.

En el Programa político del Partido Popular Europeo (PPE), aprobado en Bruselas los días 6 y 7 de marzo de 1978, se dice: “Tenemos una responsabilidad moral y humana respecto a los países de Europa del Este a los que estamos unidos por una historia común. Queremos superar la división de Europa pacíficamente, y el derecho de todos los pueblos europeos a la autodeterminación –incluso el pueblo alemán– supone para nosotros un principio de política europea” (II.-1.1.2.).

Rafael CALDERA (“Especificidad de la Democracia cristiana”, Editorial Dimensiones, Caracas, 1978, p. 106) precisa como “nuestros partidos son partidos nacionales, que tienen una idea esencial de la comunidad nacional. Cada comunidad nacional tiene unas características propias y un derecho a la autodeterminación. Para nosotros, la autodeterminación no es una palabra vacía, ni el resultado de una conveniencia o compromiso, sino el punto de nuestra convicción de que la nación, como grupo social, como desarrollo natural de la tendencia social del hombre tiene unos derechos immanentes cuya existencia no depende de que acumule en sus manos mayor o menor poder político, o económico, o militar, sino que realmente corresponde a una voluntad nacional”.

(69) SOLÉ TURA, J.: *Nacionalidades...*, cit., pp. 148 y 149.

nas de las grandes declaraciones universales de derechos, pero del que hacen caso omiso en su práctica política, a menos que les interese aducirlo en algún momento para justificar tal o cual toma de posición”.

B) “Para los partidos y grupos nacionalistas no independentistas es un principio que se admite y proclama, pero que se deja en segundo plano. No se renuncia a él y hasta se recuerda y se exalta en actos internos, pero se cubre con un discreto velo en la práctica política institucional y en las relaciones con fuerzas e instituciones exteriores a la propia nacionalidad o región. Su función es meramente interna, de grupo, y sirve para mantener viva la llama nacionalista dentro de colectivos en los que la línea divisoria entre independentismo y no independentismo es muy fluida”.

C) “Para la izquierda autonomista –comunistas y socialistas básicamente– se trata de un principio democrático válido para impedir los separatismos derrotando democráticamente –esto es, en las urnas– a los partidarios del independentismo. Pero también se entiende por algunos como una forma de afirmar la profunda vinculación del partido con la nacionalidad respectiva, sin aclarar debidamente la actitud que debería tomarse en caso de que la consulta electoral diese un resultado favorable al independentismo”.

D) “Para algunos grupos de extrema izquierda y para los nacionalistas independentistas el derecho de autodeterminación es el reconocimiento del derecho a la independencia y la vía para conseguirlo, aunque se produzcan luego divergencias sobre la manera concreta de ejercer este derecho: por vía electoral, por vía insurreccional o mediante la combinación de ambos. Las discusiones en el seno del independentismo vasco o más recientemente entre algunos núcleos independentistas catalanes sobre esta cuestión muestra que no es un tema secundario. Mientras algunos entienden que las autonomías pueden ser una vía de aproximación a la independencia –tal era, por ejemplo, el sentido de la enmienda Letamendia–, otros preconizan como vía única la insurrección”.

2.2.4.– AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO.

Es de toda evidencia que ni en el texto constitucional ni en su contenido sustancial está reconocido el derecho a la autodeterminación y que nada tiene que ver éste, ni en su concepto ni en su expresión histórica con el derecho a la autonomía.

El derecho a la autodeterminación se enfrenta con el concepto de unidad del artículo 2 en su carácter constituyente, en la presencia internacional, en la configuración del ordenamiento jurídico, en el territorio como espacio político, fiscal y jurisdiccional⁽⁷⁰⁾.

Si la "unidad indisoluble" y el principio de autonomía son consecuencia del poder constituyente que corresponde al pueblo español, es sólo a través de éste, tal y como prevee la Constitución en su título IX, como puede efectuarse la modificación que diese entrada a otro modelo de organización territorial, que afectando, además, a la concepción esencial del Estado, debía realizarse por el procedimiento del artículo 168⁽⁷¹⁾.

Tampoco parece identificable el derecho a la autodeterminación con los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional 1ª, a los que, aunque se reconoce un carácter preconstitucional, se trata de encuadrar en cuanto a su actualización en el régimen constitucional. La imprecisión en que se mueven estos derechos, tal y como ha quedado expuesto con base en la doctrina del Tribunal Constitucional⁽⁷²⁾, no permite

(70) SÁNCHEZ AGESTA: *Comentarios al art. 2, en Constitución Española de 1978*, I, Edersa, Madrid, 1983, pp. 126 y 127.

Para P. LUCAS VERDU (*Entre la realidad constitucional y la realidad política*, Papeles para la Libertad, YA, Madrid, 16-1-1990, p. 2): "no cabe duda que, a tenor de nuestro ordenamiento fundamental, no es posible la segregación, separación y/o independencia de cualquier parte del territorio nacional (art. 2). Los Estatutos autonómicos son partes integrantes del ordenamiento jurídico estatal (art. 147). La Constitución Española reconoce y garantiza el derecho a las autonomías de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas. Las Comunidades Autónomas son competentes para organizar sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1ª). Conforme al art. 1.2, la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado".

(71) Sobre la reforma constitucional afirma DE VEGA (*La reforma constitucional y problemas del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 285 y 286) que "toda Constitución se identifica con un régimen político determinado y con una fórmula política que materialmente define y socialmente legitima. El ordenamiento legal es claro. Cualquier intento de modificación de los valores básicos que componen la fórmula política a través del mecanismo de la reforma, implicaría no una simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un nuevo sistema constitucional... a nadie se le oculta por ejemplo, que suprimir por la vía de la reforma la cláusula del art. 1.2 ("la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que manan los poderes del Estado") no podría interpretarse en modo alguno como una simple operación de revisión, sino como un acto revolucionario de destrucción de la Constitución existente y de supresión del actual régimen político".

(72) RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: De la negación al reconocimiento*, R.A.P. n.º 124, 1991, pp. 263-297.

Las distintas concepciones y significados del sintagma "derechos históricos" aparecen reflejados en el debate en el Congreso de la disposición adicional primera: Diario de Sesiones del Congreso correspondiente a las sesiones de 20 y 21 de julio de 1978.

Diputación Foral de Guipúzcoa: *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, San Sebastián, julio 1985. *Los derechos históricos vascos, Actas del Congreso sobre los derechos históricos vascos* celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, Vitoria, octubre, 1987.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985.

hacer extensivo a los mismos un concepto que aparece elaborado en tiempos recientes y que no permite identificarlo con dichos derechos de modo que justifique su aplicación⁽⁷³⁾. De este modo no al amparo de los derechos históricos si no de la voluntad del constituyente es como podría incorporarse al derecho constitucional español⁽⁷⁴⁾.

3.- EL CAMINO HACIA EL ESTADO FEDERAL.

3.1.- NACIONALIDADES Y REGIONES.

Hemos visto cómo el artículo 2 de la Constitución consagra el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones"⁽⁷⁵⁾, organizando el Estado español en Comunidades Autónomas, en una Nación integrada por dichas "nacionalidades y regiones".

En el debate constitucional se planteó el alcance del término "nacionalidades" que recoge el artículo 2 de la Constitución. Quienes lo introdujeron pretendieron que a través del mismo se reconociera la existencia en España de comunidades históricas diferenciadas⁽⁷⁶⁾. Para HERRERO Y

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *Concepto y función de los derechos históricos*, Revista de las Cortes Generales, 1, 1988, pp. 7-27. *Idea de los derechos históricos*, Espasa Calpe, Madrid, 1991. RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Fundamentos...*, cit., pp. 175-342. Recoge toda la doctrina elaborada hasta el momento actual. BURGO J.I. DEL: *Introducción al estudio del Mejoramiento del Fuero (Los Derechos históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987.

(73) Sólo asumiendo la fundamentación contenida en la defensa del Sr. Arzallus, recogida en la nota 63, podría invocarse un preexistente sistema confederal o federal, vigente hasta el régimen constitucional y parcialmente mantenido en el foral, que justificando la inclusión de tal derecho exigiría en todo caso una reforma o, al menos, una mutación constitucional.

(74) En los últimos días del mes de agosto del presente año 1992 se publicó en los medios de comunicación una propuesta realizada al Ministro del Interior por el Senador de H. B., Iñigo Iruin, a fin de que tuviese entrada en la Constitución el derecho de autodeterminación a través de un nuevo párrafo en la disposición adicional 2ª de la Constitución en los siguientes términos: "En el actual marco internacional y, según la doctrina sobre derechos de los pueblos, por derechos históricos hay que entender el derecho a la libre determinación".

Es evidente, por todo lo que se ha expuesto, que se trata no de una interpretación de los derechos históricos, sino de una modificación del principio de unidad que consagran los artículos 1 y 2 de la Constitución en la que sólo se admite el derecho de autonomía habiendo quedado claramente establecida la voluntad de los constituyentes contraria a la inclusión del derecho de autodeterminación.

(75) En 2.2.3. hemos señalado como en las resoluciones del XIII Congreso del PSOE de octubre de 1974 se distingue entre "nacionalidades" con "pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de los mismos" (B-1ª) y "regiones diferenciadas... con órganos e instituciones adecuados a sus peculiaridades" (B-4ª).

(76) Arias Salgado, Roca Yunjent y Solé Tura: *Diario de Sesiones del Congreso*, cit., pp. 2.266-2.269, 2.273-2.277, 2.292-2.293. Para Arias Salgado las nacionalidades significan el reconocimiento de la existencia de formaciones socio-históricas a las que se confiere el derecho a la autonomía (p.2.269). *Diario...*, cit., p. 2.308.

RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, invocando a MEINECKE, se trata de naciones culturales en contraposición a la Nación-Estado que sería la Nación española mientras que aquéllas serían comunidades étnicas y culturales que constituyen minorías diferenciadas⁽⁷⁷⁾. Para SÁNCHEZ AGESTA se trata de un "grupo humano unido por vínculos especiales de homogeneidad cultural"⁽⁷⁸⁾.

A través del artículo 2 el constituyente pretende resolver el problema de las nacionalidades y los nacionalismos, como lo había intentado la Constitución de 1931, dando un giro radical al modelo centralista, de modo que se reconociera la pluralidad, la identidad y la capacidad de autogobierno, sin romper por ello la unidad nacional. Hemos visto cómo era una cuestión fundamental en el proceso del cambio de régimen⁽⁷⁹⁾.

El hecho nacional se vincula a elementos diferenciales de orden cultural como la lengua, la historia y una situación económica que la ha configurado como un ámbito territorial diferenciado.

Sin embargo, es obvio que no todos los elementos concurren en todas aquellas reivindicaciones del hecho nacional porque "la Nación es un vínculo psicológico intangible que une un pueblo y lo diferencia de otros" (CONNOR). Esto implica la existencia de un elemento subjetivo, afectivo y sentimental, como integrante de esa identificación con el hecho nacional, dando lugar a un sentido de vinculación, identificación, pertenencia a un conjunto diferenciado que constituye esa nacionalidad. Este vínculo puede existir sin identidad de origen étnico o cultural, sin vínculos históricos o arraigo, sin identidad de lengua, bastando la voluntad o el mero sentimiento de identificación con una realidad así como el deseo de pertenecer e integrarse en la

(77) M. GARCÍA PELAYO, (*Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1959, p. 216) citando a MEINECKE alude a la distinción entre "Nación política" y "Nación cultural": "la Nación cultural es aquella que descansa sobre la vivencia común de bienes culturales, por ejemplo, comunidad de lengua, de literatura, de religión, etc. Nación política es la que se basa sobre una historia y una Constitución comunes. A veces, ambos tipos de naciones coinciden, pero hay casos en los que pueden no coincidir, bien porque una misma nación política alberga a varias naciones culturales, bien porque una misma nación cultural esté fraccionada entre dos o tres naciones políticas. Por otra parte, lo normal es que las naciones culturales hayan sido en otro tiempo también naciones políticas; de modo que han perdido su Estado, pero mantienen su peculiaridad cultural".

(78) Diario de Sesiones del Senado, n.º 40, de 19-8-1978, p. 1629.

(79) Para algunas personas vinculadas al franquismo, como Silvia Muñoz, era "una puerta abierta al separatismo" (Diario de Sesiones cit., p. 3.795).

misma, a veces hasta de un modo radical y extremista para superar los elementos de desarraigo y desvinculación con ese ámbito de convivencia⁽⁸⁰⁾.

Tanto el concepto kantiano de la autonomía del individuo y de la libertad como requisito de autonomía, como la consideración que FICHTE hizo del Estado como condición de la libertad del hombre van a colaborar a las ideas nacionalistas que fundamentan la nación en la lengua, el carácter, la historia y la cultura, sosteniendo que las naciones deben constituirse en Estados soberanos para conservar su individualidad. Así se consagra el "principio de la nacionalidad" como base de la legitimidad de todo Estado que será completado con el derecho de autodeterminación para conseguir mayores cotas de autogobierno, de modo que se pueda permitir al pueblo de la nacionalidad decidir sobre su presente e incluso sobre su futuro, incluida la permanencia del mismo en el modelo organizativo preexistente, o el diseño de un nuevo marco de convivencia.

No se puede desconocer que en Europa el modelo Estado unitario-Nación es consecuencia de la formación de la unidad política así como de un largo proceso, en la mayor parte de los Estados, de unificación y homogeneización cultural, basado fundamentalmente en la lengua común así como en el desconocimiento, si no persecución, de los elementos culturales preexistentes, dando asimismo lugar a una corriente ideológica de nacionalismo estatal⁽⁸¹⁾.

(80) El aspecto psicológico y emotivo del nacionalismo aparece recogido por KOHN al decir que es "un estado de ánimo que impregna a la gran mayoría de un pueblo e intenta impregnar a todos sus miembros, reconoce al Estado Nacional como una forma ideal de organización política y a la nacionalidad como la fuente de toda energía cultural y del bienestar económico". Para SHAFER es "aquel sentimiento que unifica a un grupo de personas que comparten una experiencia histórica real o imaginaria y que tienen la aspiración común de vivir en conjunto como un grupo separado en el futuro". Citados por BOBBIO *Diccionario...*, cit., p.a 1.081.

Según E. J. HOBSPAWN (*El País*, 10-12-1992) "no hay más de una docena de Estados étnica y lingüísticamente homogéneos entre los cerca de 170 Estados del mundo, y probablemente ninguno que englobe la totalidad de la Nación de la que reclama".

81) Sostiene M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN (*Nacionalismo y constitucionalismo*, Tecnos, Madrid, 1971, pp. 44 y 46) que en la evolución del nacionalismo occidental se distinguen las fases de personalización, democratización y socialización del nacionalismo, según sea su sujeto histórico el soberano, el Estado llano o el pueblo en cuanto masa de tal forma que la democratización de la nación significó la afirmación de los intereses de la burguesía dominante y la socialización su incorporación a las masas en un proceso de "ascenso del nivel histórico" (Ortega), "en que progresivamente se incorporan al quehacer colectivo nuevos estratos sociales, de modo que el "nosotros" nacional, constituido primero por sólo "el Rey y la nobleza", se integra desde fines del siglo XVIII a la clase burguesa, hasta el punto de que ésta "abarca todo lo que pertenece a la nación y todo lo que no es Estado llano no puede considerarse parte de ella" (Sieyès), para terminar identificándolo con la rebelión misma de las masas, incluido lo que cabría denominar el cuarto Estado. En consecuencia, el contenido positivo del nacionalismo solamente es determinable atendiendo a su protagonista, lo que en último término supone abordar su tratamiento en función de lucha de clases"... "en consecuencia, la historia del nacionalismo es la

El principio de las nacionalidades y la identificación entre Nación y Estado fueron calificados por MARITAIN como “una plaga de la historia moderna”⁽⁸²⁾. Para el autor la nación, como comunidad, tiene ingredientes biológicos, ético-sociales y una comunión de sentimientos con una personalidad propia característica, que le permite definirla como “comunidad de hombres que toman conciencia de sí mismos tal como la historia les ha hecho, que se vinculan al tesoro de su pasado y que se aman tal como son o se imaginan ser, con una especie de inevitable introversión”⁽⁸³⁾.

Para MARITAIN la Nación y el Estado no son identificables, por el contrario, denuncia “lo graves que han sido para la historia moderna la confusión entre Nación y Estado, el mito del Estado nacional y el llamado principio de las nacionalidades, entendido en el sentido de que cada grupo nacional debe constituirse como un Estado aparte”⁽⁸⁴⁾. Pone de manifiesto los riesgos de la divinización de la Nación que conduce al totalitarismo y la subordinación del hombre a aquella de tal modo que “los vínculos objetivos y universales de la Ley y las relaciones específicas entre la persona individual y el cuerpo político se han sustituido por los lazos personales nacidos de la sangre o de un compromiso particular del hombre con el hombre, con el clan, con el partido o con el jefe”⁽⁸⁵⁾.

Para dicho autor “un auténtico principio de las nacionalidades habría de formularse como sigue: el cuerpo político ha de desarrollar tanto su propio dinamismo cuanto el respeto de las libertades humanas, a tal punto que las Comunidades que contiene tengan a la vez plenamente reconocidos sus derechos naturales y tiendan espontáneamente a fundirse en una única Comunidad nacional mas alta y más compleja”⁽⁸⁶⁾.

Hoy es comúnmente admitido que la identificación Nación-Estado es una entelequia y producto del momento histórico de consagración del principio de las nacionalidades. No existe una plena identificación entre el hecho

historia de su masificación y consiguiente socialización, partiendo de un movimiento restringido a cuadros burgueses y de contenido positivo liberal, hasta llegar a un movimiento popular a cuyos intereses corresponden un contenido positivo social”.

Sobre las relaciones entre Estado y Naciones, Vid. Cahiers de philosophie politique et juridique, n.º 14, 1988, Université de Caen.

(82) MARITAIN, J.: *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, p. 16.

(83) MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 19.

(84) MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 21.

(85) MARITAIN, J.: *El hombre...*, cit., p. 22

(86) MARITAIN, J.: *El hombre...*, Ibidem

nacional y su configuración política como un Estado. Si esto es admitido como una realidad del momento histórico en que nos encontramos, puede ser el camino para resolver el problema del enfrentamiento de los nacionalismos centrípetos y centrífugos, de los separadores y separatistas, de los nacionalistas de Estado y los nacionalistas de nacionalidades, buscando otras formas de integración que superen el Estado unitario y permitan el desarrollo de los pueblos.

Si los movimientos nacionalistas aparecen vinculados, en algún momento histórico-programático, al superado proceso de identificación Nación-Estado, existe en muchos ámbitos europeos otra corriente que es la regionalista, que puede tener los mismos orígenes e incluso los mismos objetivos que el nacionalismo, pero sin la voluntad final de configurar un Estado, quedándose en la obtención de las mayores cotas de autogobierno sin cuestionar su presencia dentro del Estado en el que se incluyen. En los movimientos regionalistas la reivindicación puede ir unida a una configuración histórico-política del territorio, con elementos culturales propios, tradición y capacidad de autogobierno o, simplemente, búsqueda del mismo para garantizar su identidad diferenciada. El regionalismo ha sido considerado como un estadio previo del nacionalismo⁽⁸⁷⁾.

Parece evidente que la propia Constitución trató de dar una solución al problema de la identificación entre Nación y Estado, buscando una fórmula de compromiso, muy propia de las circunstancias en que los constituyentes la elaboran. Así partiendo de "la indisoluble unidad de la Nación Española", tras reconocer la soberanía nacional al pueblo español, asume la existencia de "nacionalidades" en su seno. De este modo, la Nación Española agrupa en su seno diversas "nacionalidades" y la forma de Estado que dicha Nación se da alberga una diversidad de hechos nacionales que tienen sus propios elementos identificadores dentro de un único Estado.

También el constituyente quiere integrar el hecho foral, que no está necesariamente vinculado al nacional, y forma parte de una tradición de autogobierno mantenida, total o parcialmente, desde el fin del Antiguo Régimen, a pesar de los intentos uniformistas de los sucesivos regímenes políticos. Prueba de ello es la disposición adicional 1ª en la que la

(87) Así lo acredita el origen del nacionalismo vasco en el foralismo y la reciente transformación del "Partido Aragonés Regionalista" (PAR) en un partido nacionalista.

Constitución “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, cuya “actualización general... se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Como ha puesto de manifiesto RAZQUIN, refiriéndose a los derechos históricos de Navarra, son “norma fundamental... simultáneamente preconstitucionales y constitucionales, ya que la Constitución superpone a la legitimidad histórica la necesaria legitimidad constitucional”⁽⁸⁸⁾. Precisamente su carácter refuerza el principio autonómico frente al de unidad, constituyen un límite para el legislador y son parámetro de interpretación constitucional.

Dicha disposición, como norma jurídica de aplicación directa, constituye una garantía constitucional de la foralidad ya que asigna a los derechos históricos un contenido material en un marco de seguridad jurídica⁽⁸⁹⁾, que implica el reconocimiento, además de una organización peculiar, de un sistema competencial propio de la foralidad. En este sentido el Tribunal Constitucional ha declarado que de dicha disposición se deriva “la existencia de un régimen foral que ha de preservarse tanto en sus rasgos organizativos como en su ámbito de poder”⁽⁹⁰⁾. Ello implica que las Comunidades de los territorios forales, como consecuencia de sus derechos históricos, disponen de un “plus” competencial sobre el resto de las Comunidades Autónomas, ya que a las asignadas por su Estatuto han de añadir los reconocidos como propios de su foralidad⁽⁹¹⁾. Ello les permite superar los techos

(88) RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Fundamentos...*, cit., p. 524.

Tal disposición ha servido de cauce para el específico y diferenciado acceso de Navarra al régimen autonómico.

MEILAN GIL (*La Ordenación...*, cit., pp. 40-41) invocando el art. 2 de la LORAFNA afirma (p. 41) que “la diferente vía seguida por el Estatuto Vasco y por la Lorafora podría no tener justificación alguna, pero, en tanto derechos históricos reconocidos en la disposición adicional 1ª, la diferente trayectoria de los Fueros de Navarra y de las Provincias Vascongadas pueden constituir un apoyo argumental a la actual divergencia”.

Para TOMAS Y VALIENTE (*El reparto...*, cit., pp. 57-57) “quizá alguna de las singularidades procedimentales que se le han aplicado puede ser interpretada como fruto de una política de los sucesivos gobiernos de la Nación para favorecer la permanencia de Navarra en esta línea. Quizá pudiera especulativamente dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar proceso de acceso de Navarra a su actual régimen autonómico; en cualquier caso, como nadie impugnó ante el Tribunal Constitucional ninguna de las normas que lo han desarrollado y como, obviamente, el Tribunal carece de iniciativa, ésta es una cuestión opinable, pero sin resolución jurisdiccional posible. El proceso hacia la conversión de Navarra de provincia foral en Comunidad Foral ha consistido en enlazar con la Ley de 16 de agosto de 1841 un dual y simultáneo proceso de “democratización de las instituciones forales” y de “Amejoramiento” del “sistema institucional navarro” expresión ésta tradicional en su régimen foral. La principal característica de este proceso es la insistencia en su carácter pacticio, como subrayan tanto el preámbulo del Real Decreto citado como, sobre todo, el de la LORAFNA”.

(89) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.R.: *Los derechos...*, cit., pp. 79-113.

(90) S. TC. 86/1988, de 3 de mayo.

(91) S. TC. 214/1989, de 21 de diciembre (FªJª 26).

competenciales de los artículos 148 y 149 CE hasta el límite que represente la “unidad constitucional”⁽⁹²⁾, como se desprende del artículo 150.2 CE.

Además, el hecho de que se trate de derechos históricos preconstitucionales, porque en otro caso no tiene sentido que la Constitución ampare y respete algo inexistente, algo que proceda de ella, ha sido utilizado como elemento de identificación del hecho diferencial de algunas Comunidades en sus Estatutos.

Los derechos históricos están presentes en la LORAFNA a través de su artículo 2 en el que se declara que “los derechos originarios históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1º de su disposición adicional 1ª”, añadiendo en el apartado 2 que “lo dispuesto en el apartado anterior no afectaría a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional”.

Asimismo, la cláusula adicional del Estatuto Vasco reconoce que “la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia”. Este pronunciamiento de un Estatuto que fue aceptado por el pueblo vasco, habiendo rechazado previamente la Constitución Española, de la que trae causa, es, sin duda, el punto de partida de un proceso de integración política y social en torno a la recuperación de más autogobierno, para poder afrontar en el marco histórico-constitucional actual el problema subyacente, que es la identidad nacional y el modo en que ésta se ha de integrar con el resto de las nacionalidades y regiones del Estado español.

En Europa occidental, dentro del proceso integrador, tendente a largo plazo a una organización federal, la identificación nacionalidad-Estado ha perdido su razón de ser, porque el punto de referencia, tanto de los Estados nacionales como de las nacionalidades sin Estado, es un ámbito superior al

(92) A la “unidad constitucional” se refiere el artículo 2.2 LORAFNA. La Ley de 25-10-1839 dispuso en su artículo 1: “se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad de la Monarquía”.

del Estado en que éstas se integran, con un simultáneo proceso interno de descentralización.

Los constituyentes reconocen en sus programas el problema nacional en España, rechazan el centralismo y abogan por el federalismo, aunque se quedan en un modelo regional que llaman autonómico, que es superior al del "Estado integral" de la Constitución de 1931 así como al modelo regional italiano, pero sin alcanzar el modelo federal de la Ley Fundamental de Bonn. Incluso cabe que la plena utilización de las disposiciones constitucionales y estatutarias, lleve a un modelo que pudiera ser, prácticamente, calificable como federal aunque, como hemos visto, no se den todos los supuestos contemplados en este modelo.

Tanto el proceso constitucional como la realidad de su vigencia demuestran que las tensiones de tipo nacional sólo pueden ser afrontadas con realismo, reconocimiento de la identidad y el hecho diferencial, así como de mayores cotas de autogobierno que permitan cada vez más la decisión de las Comunidades sobre su presente y futuro, integrándolas a partir de ahí y dentro del Estado en el proceso de formación de la voluntad de la nueva organización supraestatal.

Como no puede resolverse el problema nacional dentro del Estado es a través del viejo sistema del centralismo o del nacionalismo estatalista que, además de estar fuera de la realidad de los tiempos, produce el efecto psicológico del nacionalismo periférico y hoy sería, además, incoherente con el modelo territorial que, quizá de una forma inicialmente tímida, pretendió dar una solución al problema nacional a través de la configuración de unidades políticas territoriales como son las Comunidades Autónomas.

El proceso de integración europea va a ser decisivo por cuanto disminuye la competencia estatal y la diluye en un ámbito supraestatal. Si en este ámbito se actúa, así como en el de los Estados integrados, conforme al principio de subsidiariedad, se suprime, por innecesaria y obsoleta, la identificación Nación-Estado, sin necesidad de romper el cuadro estatal existente, se irá progresivamente reduciendo su poder en beneficio de otras nuevas unidades superiores. Lo que no cabe es mantener todas las viejas estructuras del Estado centralista en un modelo constitucional descentralizado, a través de la laminación de las competencias autonómicas, para así seguir manteniendo una cota de poder que se va diluyendo en el ámbito supraestatal. Es por eso que el concepto de Administración única constituye

no sólo una interpretación correcta de la Constitución, sino también un modo de mantener y garantizar competencias en los ámbitos territoriales configurados por aquella.

Esta es la auténtica cuestión, al margen de nominalismos, llámese Estado autonómico-regional o federal. Sólo el ámbito competencial y la posibilidad de que cada nacionalidad y región tenga las cotas de autogobierno que en cada momento histórico considera idóneas a su proyecto político, son la garantía de la eficacia en la acción gubernamental y del respeto a la libertad de los pueblos, fundamentos de una convivencia en paz.

3.2.— UNA LECTURA Y PRAXIS FEDERALISTA.

No se puede dogmatizar sobre las formas institucionales que son sólo un medio y correctas cuando se adaptan a la realidad histórica y política que tratan de ordenar. No se puede olvidar que son las instituciones las que están al servicio de los pueblos y no éstos mediatizados, dominados y al servicio de unas formas históricas y contingentes.

Es la realidad histórico-política de cada momento la que va configurando las instituciones y los modos de integrarse los pueblos dentro de las mismas, en función de muchos factores no sólo de orden político sino también económico, social, de convivencia y hasta de conveniencia. Es ejemplo de ello la propia Constitución Española de 1978 que es producto de una circunstancia histórica concreta, en un país determinado, buscando un equilibrio entre las tensiones políticas y la superación del régimen anterior, evitando la ruptura que algunos preconizaban, tratando de alcanzar la democracia sin riesgo de tensiones político-militares, e incluso de una quiebra total de la convivencia.

Es precisamente esta relatividad histórica de los modelos institucionales, lo que debe llevarnos a no dogmatizarlos como realidades invariables cuando, además, tienen en su seno el reconocimiento de la posibilidad de su modificación o revisión, precisamente para garantizar la libertad del pueblo, al que se le reconoce la soberanía y que es el auténtico constituyente, siendo el principio democrático el legitimador de la fórmula jurídico-institucional concreta. Como dijo DILTHEY el escepticismo, esto es, la conciencia de la finitud de todos los fenómenos históricos, la conciencia de la relatividad de toda clase de creencia, es el paso final hacia la libertad del hombre.

Hemos visto cómo la fórmula constitucional es una solución ecléctica, de compromiso entre el Estado centralista y el federal, consecuencia de un momento histórico concreto. Sin embargo, no es el modelo que satisfaga de un modo total los objetivos programáticos ni las reivindicaciones de autogobierno de partes importantes del país. El modelo constitucional tiene, en sí mismo, potencialidades, ya que se excluye de partida tanto el anterior modelo centralista como el derecho de autodeterminación que llevaría a la desintegración del Estado.

La tendencia federalizante dentro del Estado se aprecia, sobre todo, en aquellas Comunidades del artículo 151 CE y Navarra que, además de profundizar en su contenido estatutario, ampliándolo en las competencias de ejecución del artículo 150, exigen un reconocimiento explícito del hecho diferencial, la efectividad de su competencia autonómica y la supresión de todas las técnicas de laminación por parte del Estado⁽⁹³⁾. Si añadimos la configuración del Senado como una auténtica Cámara de representación autonómica nos encontraríamos con un Estado prácticamente federal^(93 bis).

En el marco europeo se está produciendo una desfiguración del modelo del Estado unitario nacional, con base en la progresiva desaparición del

(93) FERRANDO VALIA, V.: *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 225 y 226.

(93 bis) X. ARBOS (*El Senado: marco constitucional y propuesta de reforma*, Revista de las Cortes Generales, n.º 24, 1991, pp. 9—33) propone al "Bundesrat" como modelo y afirma: "A mi modo de ver, se debe reformar la Constitución para que el Senado pueda convertirse en una Cámara materialmente especializada en asuntos autonómicos por su composición, sin pretender una equiparación funcional genérica con el Congreso de los Diputados. La elección de los senadores debería derivar solamente de la Comunidad Autónoma, tal y como se previó al comenzar el proceso constituyente. Además, el sistema autonómico se ha generalizado y no tiene mucho sentido mantener el tipo de Cámara que se decidió cuando era todavía una incógnita el desarrollo de las iniciativas autonómicas. En la hipótesis de un Senado exclusivamente autonómico, creo que debería buscarse aquella composición que permitiera un trabajo parlamentario especializado, y que, en la medida de lo posible, no duplicara ni las discusiones ni las tareas del Congreso de los Diputados".

"Admitiendo que el Senado debe ser una Cámara de representación territorial, puede discutirse la adopción de un criterio igualitario para la representación de las Comunidades Autónomas, o bien tomar en consideración el peso demográfico e introducir algún criterio de corrección proporcional. A mi modo de ver, la segunda propuesta, que es la que se adoptó en la Ley Fundamental de Bonn, resulta más aceptable si se tiene en cuenta que en todo el proceso constituyente fue la dominante. Por otra parte, tengo mis dudas acerca de la necesidad de que el hecho insular encuentre su reflejo en un Senado como el que aquí se sugiere. En cuanto a Ceuta y Melilla, parece oportuno el mantenimiento de su representación senatorial dadas sus peculiaridades. Quizá sería conveniente adaptar la Constitución a la posibilidad de que ambas lleguen a constituirse en Comunidad Autónoma de acuerdo con los dispuestos en la Disposición Transitoria Quinta CE, y permitir que sus senadores lleguen a elegirse en los términos que los respectivos Estatutos de Autonomía puedan concretar".

elemento clave identificador del Estado, que era la soberanía nacional ⁽⁹⁴⁾. En la medida en que la configuración de una nueva unidad económico-política se está haciendo a costa de los ámbitos competenciales y de la soberanía estatal, mientras que el proceso de descentralización interior reduce también el ámbito de las competencias estatales, es evidente que el viejo modelo liberal-autoritario de Estado nacional y soberano está en crisis, dando paso a una unidad supraestatal integrada por Estados, con unidades políticas inferiores con ámbitos competencias propios (Länder, Regiones, Comunidades Autónomas), quienes a su vez se agrupan en regiones con otras unidades de diferentes Estados ⁽⁹⁵⁾.

Este es el modelo que hoy se aprecia en una Europa que, siendo configurada por los Estados, puede dar lugar a una nueva concepción territorial, a una unidad basada en el federalismo y la subsidiariedad.

3.2.1.— SUBSIDIARIEDAD.

Se trata de un concepto impreciso que, sin embargo, junto con los principios de la dignidad de la persona humana y de la solidaridad, constituye uno de los principios fundamentales de la doctrina social católica: “ni el

(94) J. MARITAIN (*El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1983, pp. 41-65) hizo una profunda crítica del concepto de soberanía afirmando que “si queremos pensar de modo consistente en materia de filosofía política, hemos de rechazar el concepto de Soberanía, que se identifica con el concepto de Absolutismo”. “Pero, en el orden político y en relación con los hombres o los órganos que se encargan de guiar a los pueblos hacia sus destinos terrenos, no hay uso que valga del concepto de Soberanía... Son vicarios del pueblo y no pueden estar divididos del pueblo por ninguna propiedad esencial superior”. “La Soberanía significa una independencia y un poder que son separados y trascendentalmente supremos y que se ejercen desde arriba sobre el cuerpo político, porque constituyen un derecho natural e inalienable que pertenece a un todo... superior al todo formado por el cuerpo político o el pueblo y que, por lo tanto, les está suprainpuesto o les absorbe en sí mismo. La calidad así definida no pertenece al Estado. Cuando se le atribuye, vicia al Estado”. “Los dos conceptos de Soberanía y Absolutismo han sido forjados juntos en el mismo yunque. Juntos deben ser desechados” (pp. 62-65).

(95) Para el Profesor J. DE ESTEBAN (*El Mundo*, 17-9-92, p. 4) “todo el proceso de integración europea, desde el primer Tratado hasta este último, no es más que un camino para trasladar la soberanía nacional de los diferentes Estados a las instituciones comunitarias y construir así, tras una etapa de soberanía compartida, en la que nos hallamos en la actualidad, unos Estados Unidos de Europa con una soberanía comunitaria única. Pero matemos más las cosas. El concepto de soberanía tiene especialmente dos vertientes: su titularidad y su contenido. El titular no puede ser otro que el pueblo y el contenido se compone de una serie de competencias como son la moneda, las fronteras, una defensa propia, una política exterior autónoma, etc. El conjunto de estas prerrogativas es el que define a un Estado, que, en consecuencia, es proclamado soberano. Pues bien, el largo proceso de integración europea, sobre todo a partir del Acta única y ahora de Maastricht, no es más que un proceso en que se van cediendo tales competencias a los órganos comunitarios. Si se crea una moneda única y, por consiguiente, una política económica única; una defensa común; una política exterior coordinada; si se suprimen las fronteras interiores; si existe la libre circulación de trabajadores y mercancías; si se establece una ciudadanía europea; si se reconocen mutuamente los títulos universitarios, etc. etc., lo que se está haciendo en realidad es ir vaciando el concepto de soberanía nacional, para engrosar el nuevo de la soberanía comunitaria”.

Estado ni sociedad alguna deberán jamás sustituir la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de los grupos sociales intermedios en los niveles en que estos puedan actuar, ni destruir el espacio necesario para su libertad” (96).

Se trata de un principio de limitación del poder en favor de la acción del hombre, desde una concepción personalista, que pone al poder en todos sus niveles al servicio del hombre. Así lo expresó MARITAIN:

“El Estado no es la suprema encarnación de la Idea, como creía Hegel. No es una especie de superhombre colectivo. El Estado no es más que un órgano habilitado para hacer uso de poder y la coerción y compuesto de expertos o especialista en el orden y bienestar públicos; es un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de este instrumento es una perversión política. La persona humana en cuanto individuo es para el cuerpo político, y el cuerpo político es para la persona humana en cuanto persona. Pero el hombre no es en modo alguno para el Estado. El Estado es para el hombre”.

“El Estado es inferior al cuerpo político en cuanto todo, está al servicio del cuerpo político en cuanto todo. ¿Es el Estado mismo la cabeza del cuerpo político? No cabría decirlo, pues en el ser humano la cabeza es el instrumento de potencias espirituales, como la inteligencia y la voluntad, a las que ha de servir el cuerpo entero, mientras que las funciones ejercidas por el Estado está al servicio del cuerpo político, y no el cuerpo político a su servicio” (97).

(96) Instrucción de la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, “*Libertatis conscientia*”, 1986, n.º 72.

“Esta acción del Estado que fomenta, estimula, ordena, suple y completa, está fundada en el principio de la acción subsidiaria” (Juan XXIII: *Mater et Magistra*, n.º 53).

“El Estado debe hacer por sí solo aquello que los ciudadanos y sociedades inferiores son incapaces de realizar en forma eficiente en orden al bien común, o resulta un riesgo para el bien común el que dichas actividades estén en manos privadas” (Pío XI: *quadragesimo anno*, n.º 79).

Pablo VI (Mensaje al Congreso Europeo de Cardiólogos, *Ecclesia*, n.º 1.345, p. 1.003) “Sigue en pie un principio eterno, la sociedad para el individuo”.

(97) MARITAIN, J.: *El Hombre...*, cit., p. 27. También lo formula el Programa Político del Partido Popular Europeo de 6 y 7 de marzo 1978:

“Como la democracia exige a nuestro juicio descentralizar el poder político hasta donde sea posible, según el principio de subsidiariedad las decisiones deben adoptarse, ejecutarse y controlarse justo al nivel estatal, regional o municipal que correspondan. En particular, es preciso reforzar la autonomía municipal que ofrece a los ciudadanos óptimas oportunidades de participar en la mejora de sus condiciones de vida diarias e inmediatas” (I.-4.3.). Conforme al principio fundamental de subsidiariedad, la política regional de la Comunidad no está llamada a reemplazar a la de los estados miembros ni a la de las regiones. Tiene por objeto completar, coordinar, orientar y estimular aquellas, y tendrá más éxito cuanto más ejerzan las autoridades nacionales y regionales sus responsabilidades en lo atinente a planificación, financiación y ejecución” (III.-4.5.).

El de subsidiariedad es el principio inspirador de cualquier proceso descentralizador y el justificante de la autonomía en los niveles de la organización política inferiores al Estado. Es, asimismo, uno de los principios inspiradores de la configuración de la nueva Europa, como lo puso de relieve la resolución del Parlamento europeo de 9-7-81, conocida como documento SPINELLI, en cuyo preámbulo se declara que hay que “confiar a las instituciones comunes, conforme al principio de subsidiariedad, solamente las competencias necesarias para ejecutar las tareas que puedan realizar más eficazmente que los Estados por sí mismos”. En el artículo 25 del Acta Única Europea se dispone que la Comunidad actuará, en materia de medio ambiente, cuando los objetivos “puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente”⁽⁹⁸⁾.

El Presidente DELORS ha declarado que “el principio de subsidiariedad está en el corazón de la construcción comunitaria, responde a la idea de que no es preciso elevar al centro lo que puede ser mejor comprendido y realizado a nivel más próximo al ciudadano”⁽⁹⁹⁾.

3.2.2.– EL FUTURO DE LA ADMINISTRACION ESTATAL. LA ADMINISTRACION UNICA.

Como se ha visto, tanto la ambigüedad del artículo 149 CE sobre las competencias exclusivas del Estado, como las diversas interpretaciones del mismo, incluso la posibilidad que establece el artículo 150 CE de que algunas de esas competencias exclusivas sean transferidas por delegación a las Comunidades Autónomas, pone de manifiesto que la propia Constitución sólo contempla como competencias realmente exclusivas del Estado, aquellas que constituyen sus elementos esenciales, sin los cuales no podría predicarse la existencia de la organización estatal ni, a través de

(98) CARRO MARTÍNEZ, A.: *La unión europea y el principio de subsidiariedad*, RAP, n.º 126, 1991, pp. 217-252.

(99) DELORS, J.: *“La cooperación interregional como elemento del proceso comunitario*, discurso con motivo de la creación de la Cátedra J. Delors de estudios euroregionales de la euroregión Mense-Rhin, Maastrich, 8-12-1991.

la misma, la garantía del principio de unidad del Estado que establece la Constitución.

El hecho de que el artículo 149.1 permita que, en materias de competencia exclusiva del Estado, sean las Comunidades Autónomas quienes la ejecuten, atribuyéndola mediante transferencia o delegación por Ley Orgánica (art. 150.2), está haciendo posible que las Comunidades Autónomas participen de un modo directo del ejercicio de competencias que, inicialmente, son exclusivamente estatales y garantía de su permanencia. El artículo 150.2 es plenamente congruente con la filosofía descentralizadora que se contiene en el título VIII, consecuencia directa del reconocimiento del derecho a la autonomía ⁽¹⁰⁰⁾.

El artículo 103.1 de la Constitución, que consagra principios de la actuación administrativa, en relación con el artículo 150.2 de la misma, debía conducir, a una reconfiguración y redimensionamiento de toda la Administración estatal, tanto central como periférica, de modo que no sólo desapareciese toda aquella Administración que carece de justificación, una vez producidas las transferencias, sino que incluso aquellas competencias de ejecución que el artículo 149 establece como exclusivas del Estado, debieran ser transferidas a nuevas Administraciones autonómicas, que han venido a sustituir a la Administración central y periférica del Estado. De este modo las Comunidades Autónomas serían ejecutoras de su propia competencia, así como de la que le ha sido delegada por el Estado, único medio de evitar la duplicidad de Administraciones, el incremento de plantillas, la burocracia y, en definitiva, el incremento del déficit público.

De este modo el Estado conservaría la titularidad competencial, reservándose la función ejecutiva de aquéllas que sean esenciales para la identificación del Estado, vinculadas a la unidad y a la soberanía, como competencias exclusivas absolutas, entre las que se situarían las relativas a las relaciones exteriores, nacionalidad, defensa, Administración de justicia, inmigración y emigración, extranjería, sistema monetario, régimen aduane-

(100) En esta misma línea se pronuncian los artículos 152, sobre participación en la agrupación de demarcaciones judiciales y, 156.2 sobre la posibilidad de que las Comunidades que no tengan estatutariamente reconocida esta competencia, actúen como delegadas o colaboradoras del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios del mismo.

ro, siendo el resto competencias exclusivas relativas, cuya ejecución se atribuye a las Comunidades Autónomas⁽¹⁰¹⁾.

Este es el alcance de la propuesta de "Administración única", que permite que en cada uno de los ámbitos territoriales configurados al amparo de la Constitución, en la nueva división del poder en el territorio nacional, no haya otra Administración que la autonómica⁽¹⁰²⁾. Esta medida ayuda al proceso de federalización del Estado porque implica una lectura del título VIII de la Constitución de acuerdo con la voluntad de la propia norma y de los constituyentes⁽¹⁰³⁾.

(101) K. LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 353) considera que la cuestión más delicada en técnica constitucional es la asignación de las competencias entre el Estado central y los Estados miembros, en la que yace la clave de la estructura del poder federal: "existe un mínimo irreductible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal. Afectan a los siguientes campos: los asuntos exteriores, la defensa nacional, el sistema monetario, pesos y medidas, la nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales. Este catálogo mínimo de competencias del Estado central, clásico en todas las organizaciones federales antiguas, han experimentado, tras experiencias recientes, una ampliación a causa de las tareas estatales exigidas por el estado de bienestar y prestador de servicios, que no pueden ser realizados si existen desigualdades territoriales en el territorio de la organización federal".

Para GARCÍA PELAYO (*Derecho...*, cit., pp. 234-236) el que las materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a la federación puedan ser objeto de transferencia en cuanto a su ejecución a través de los miembros que la integran, bajo la vigilancia e inspección de la federación, aproxima el modelo al del Estado federal. Para el autor suelen ser competencia de la federación las materias relativas a la política exterior de modo que sólo la federación está en relación inmediata con la Comunidad Internacional y goza de personalidad internacional; el mando y la organización militar aun cuando pueda admitirse la existencia de formaciones militares en los Estados miembros bajo vigilancia y fiscalización federales y como partes integrantes del ejército federal; la política comercial exterior; la circulación y el sistema monetario, pesos y medidas; y el sistema postal, los correos y telégrafos, radio y líneas aéreas; la ejecución de la Constitución federal; la legislación y gobierno de las colonias de los territorios y del distrito federal; la decisión de conflictos entre los Estados".

(102) Así fue propuesto por D.M. FRAGA IRIBARNE en su conferencia "El estado de las autonomías en su proyección europea. Una visión desde Galicia", en la Universidad Carlos III de Madrid, el 22-4-1992.

(103) SOLE TURA (*Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional*, en *Federalismo y Estado de las autonomías*, p. 137): "Desde el punto de vista técnico la lectura federalista del título VIII exige medidas evidentes, entre las que me limitaré a indicar las siguientes:

- 1.-Impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado, partiendo de la base de que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales han de ser consideradas como la representación normal del Estado.
- 2.-Fortalecer los mecanismos de cooperación y de coordinación estables entre las autonomías y el poder central, no sólo a nivel administrativo sino también a nivel legislativo y ejecutivo.
- 3.-Definir claramente el modelo de organización territorial, rompiendo la actual superposición de los dos modelos, el centralista y uniformista, de un lado, y el autonómico de otro.

Esto significa definir con rigor las competencias, las funciones y los servicios, abandonar el principio de preeminencia sistemática de la Administración central, no multiplicar las funciones, los servicios y los aparatos en el mismo territorio, tender a pocas estructuras orgánicas y a la diversidad de dependencias funcionales".

3.2.3.— VOLUNTAD AUTONOMISTA.

La aplicación restrictiva del título VIII de la Constitución por los jacobinos de cualquier signo, porque los hay en la derecha y la izquierda, no sólo no es fiel a la voluntad constitucional, sino que contribuye muy negativamente a respetar el concepto de Nación integrado por nacionalidades con derecho a la autonomía que aquella recoge, contribuyendo a exacerbar las actitudes nacionalistas.

Hay que tener presente en todo momento que se ha superado el Estado unitario-centralista por otro unitario-autonómico, que es una variante del “Estado regional”, con potencialidades federalizantes. Como dice VERGOTTINI aunque “el Estado federal se concibe como un Estado unitario que garantiza un alto nivel de autonomía a algunas de sus internas distribuciones organizadas”, sin embargo resulta diferente del Estado regional que se considera como una organización intermedia entre el Estado unitario y el federal, partiéndose de la carencia de soberanía en las regiones, de su inexistente o escasa capacidad de participación en la formación de la voluntad estatal y en la revisión constitucional, considerándose siempre titular de la soberanía al Estado unitario ⁽¹⁰⁴⁾.

Por eso sólo una interpretación sustancial y progresiva, en clave integradora y federalista, puede ser capaz de aglutinar la voluntad de las nacionalidades y regiones. La tensión entre la tendencia al Estado centralista y la tendencia a la disgregación de aquel da lugar a la fórmula ecléctica del Estado federal, que se configura de modo distinto en función de cual de dichas tensiones predomine. El que nuestro modelo constitucional no alcance la calificación federal pone de relieve el alto nivel de presión centralista y nacionalista de Estado que se produjo en el momento de su elaboración, con logros inferiores a los objetivos programáticos.

3.3.— LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Es incuestionable que pasar del Estado autonómico al federal, lo mismo que del derecho a la autonomía al derecho a la autodeterminación, sólo es posible por la modificación de la Constitución.

(104) VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983, p. 268.

En nuestra constitución no existe la llamada “cláusula de intangibilidad”, tal y como ocurre en la Ley Fundamental de Bonn y en la Constitución Francesa de 1958. Por el contrario, la propia Constitución prevee una modificación, compleja en cuanto afecte a cuestiones sustanciales, pero posible⁽¹⁰⁵⁾.

Incluso en los modelos institucionales más rígidos, el cambio histórico y el dinamismo de la sociedad ha venido obligando a adaptarlos a las nuevas circunstancias, bien por la modificación constitucional, por las enmiendas o por las convenciones constitucionales. Sólo así, asumiendo los nuevos hechos y situaciones, se da la garantía de continuidad y se evitan las rupturas históricas violentas o, lo que es peor, la instrumentalización totalitaria de la persona y de su libertad al servicio de un modelo dogmático impuesto al pueblo.

Sólo los proyectos político-institucionales que tienen consenso y apoyo social mayoritario, recogiendo las aspiraciones y los valores éticos y políticos fundamentales, tienen valor como reguladores e inspiradores de la convivencia. Es evidente que estos proyectos sólo pueden conseguirse como producto del consenso y del diálogo entre hombres libres, con criterios y opciones diferentes, que, sin embargo, se ponen de acuerdo en la consecución de objetivos comunes en un marco de convivencia en libertad.

Ello implica rechazar todo dogmatismo político, tanto referido a los fines como a los medios, lo que no implica carecer de convicciones. Frente a quienes asignan a los fines o a los medios una valoración absoluta, se ha de poner de manifiesto que la persona, convertida en ciudadano, y los derechos humanos exigen configurar los fines y medios adecuados a su consecución con base en la legalidad que libremente se atribuyan los pueblos a través de los cauces legítimos de participación y decisión. Existe una corriente en el mundo democrático de potenciación del carácter histórico de la realidad humana que conduce a la formulación de una hermenéutica que tiene más en cuenta las variaciones históricas, culturales y situacionales.

(105) Para PÉREZ ROYO (*La reforma de la Constitución, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1980, pp. 188 y 189) “cuando a través de los procedimientos de reforma se pretenden introducir determinados cambios en la Constitución, determinar si tales cambios suponen un cambio en o de la Constitución es tarea complicada y susceptible de generar polémicas muy difíciles de resolver con criterios objetivos. De ahí que las Constituciones que reconocen la reforma total, diferenciándola de la parcial, renuncien, por lo general, a definir desde el punto de vista material en qué consiste la reforma total y se limiten simplemente a determinar qué órgano u órganos y con qué procedimientos está facultado para definir una reforma como total y a poner en marcha, en consecuencia, tal mecanismo de reforma”.

Como puso de relieve MARITAIN "la vida política y social tiene lugar en el mundo de la existencia y de la contingencia, no en el de las puras esencias... en la historia no son tesis las que se enfrentan como en un libro o en una discusión académica, donde todo termina con la íntima y meritoria satisfacción del que tiene razón y la ha puesto de relieve; son fuerzas concretas, cargadas de humanidad con el peso de la fatalidad y de la contingencia y que han nacido de un acontecimiento, y a las cuales la política debe medir en su significación existencial"⁽¹⁰⁶⁾.

La propia Constitución prevee su reforma ya que, como había constatado ROUSSEAU, "es contrario a la naturaleza del cuerpo social imponerse leyes que no pueda revocar; pero no es contra la naturaleza ni contra la razón que él pueda revocar estas leyes con la misma solemnidad con la que las ha establecido"⁽¹⁰⁷⁾. Como dice GARCÍA PELAYO "toda estructura histórica, por el sólo hecho de serlo, está destinada a transformarse y a perecer, y, por consiguiente, a pasar por períodos de crisis, jalones de esa transformación"⁽¹⁰⁸⁾.

Esta necesaria reforma, que se ha de llevar a cabo de una forma ordenada y progresiva, sin afectar a la estabilidad política e institucional, ha de tener en cuenta que, como señala el mismo autor, "la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues, aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional"⁽¹⁰⁹⁾.

La organización federal puede responder también a una voluntad de otorgar la máxima libertad y responsabilidad a la sociedad, conforme al principio de subsidiariedad, con una mayor distribución del poder, sin obedecer necesariamente a la existencia previa de naciones culturales. Se trata

(106) MARITAIN, J.: *Humanisme integral*, Fernand Aubier, París, 1936, 2ª edición París, 1947, 1965, p. 234. Para el autor el ideal histórico concreto es "una imagen prospectiva significando el tipo particular y específico de civilización que tiene una cierta edad histórica" (p. 134).

(107) ROUSSEAU, J.J.: *Considerations sur le gouvernement de Pologne*, citado por GARCÍA PELAYO: *Derecho...*, cit., p. 130.

(108) GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit. p. 198.

(109) GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho...*, cit., pp. 216 y 217.

de utilizar una forma de división del poder, esta vez en el ámbito territorial, tal y como lo recogió el artículo 40 del Proyecto de Constitución federal de la I República Española: “en la organización política de la Nación Española, todo lo individual es de pura competencia del individuo; todo lo municipal es del municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional, de la Federación” ⁽¹¹⁰⁾.

La existencia de hechos culturales y políticos diferenciales puede también ser contemplada, ya que la igualdad no implica uniformidad, sino tratar de una forma desigual a situaciones desiguales, a lo que atiende el denominado “federalismo desigualitario” (DUVERGER).

(110) Citado por GARCÍA PELAYO: *Derecho...*, cit., p. 217.

LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Sr. D. WOLFGANG PINI ⁽¹⁾

1.-INTRODUCCIÓN

Si sólo se consulta el convenio de la C. E. parece todo muy sencillo: hay una Comisión, un Parlamento Europeo, una Comisión Económico-Social y un Consejo de Ministros. La Comisión hace propuestas legislativas; el Parlamento Europeo y, en la mayoría de los casos, también la Comisión Económico-Social dan su opinión sobre estas propuestas y, finalmente, es el Consejo de Ministros quien decide.

Sin embargo, esto no es suficiente para comprender como se ponen en marcha en la Comunidad la Carta Legislativa y cómo se hace la política en Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo. Por eso nosotros hacemos disposiciones, normas, resoluciones y recomendaciones.

Tengo que presentarles a ustedes, con precisión, las particularidades de cada una de las cuatro instituciones mencionadas.

Quiero empezar con la Comisión, pues con ella empieza el proceso legislativo. Me concentraré en el Consejo de Ministros por varios motivos:

A.-Es el órgano legislativo de la Comunidad.

B.-Su estructura y su modo de funcionar son generalmente poco conocidos.

C.-Por último, pero no por ello menos importante, el Consejo de Ministros es la institución europea a la que sirvo desde hace 30 años y que mejor conozco.

(1) Traducción: Blanca Pastor

2-LA COMISIÓN

2.1 –La Comisión consta actualmente de 17 miembros en el Comisariado Europeo: Alemania, Francia, Italia, España y Gran Bretaña tienen dos representantes cada una; el resto de los países sólo tienen un representante.

Los miembros de la Comisión –Comisarios– son nombrados por el Gobierno en acuerdos mutuos para cuatro años. El Presidente y los seis Vicepresidentes son nombrados por el Gobierno para dos años. Cada miembro puede ser relevado de su cargo bajo condiciones especiales a propuesta del Consejo o de la Comisión a través del Tribunal Europeo. Además, el Parlamento Europeo puede forzar la dimisión a través de un voto de censura de la Comisión como unidad, no como un miembro aislado.

2.2.-LA COMISIÓN TIENE, EN LO ESENCIAL, CINCO COMETIDOS:

- A.–La iniciativa legal: es el iniciador de la política comunitaria y representa los intereses de la comunidad.
- B.–La negociación de acuerdos con terceros estados.
- C.–La representación exterior. La Comisión mantiene alrededor de 96 delegaciones en terceros estados y, a su vez, unas 100 embajadas de terceros estados están acreditadas en Bruselas.
- D.–La inspección del cumplimiento de los contratos y derecho de sucesión. La Comisión es el órgano ejecutivo de la Comunidad y "Guardián de los Acuerdos".
- E.–La administración de los medios de la Comunidad, particularmente de los cuatro grandes fondos: el Fondo Social Europeo, el Fondo Regional Europeo, el Fondo de Ajuste Europeo –fondo de garantía para la agricultura– y el Fondo de Desarrollo Europeo.

Sin embargo, la Comisión, como el Consejo, podrá condonar la Carta Legislativa, es decir, Disposiciones, Normas, Resoluciones y Recomendaciones. El Consejo no es el único órgano legislativo de la Comunidad, pues

la Comisión puede condonar solamente la Carta Legislativa cuando para ello haya sido autorizada expresamente por el Consejo de Ministros en una disposición básica o Directiva. Se trata también, por lo tanto, de una competencia legislativa derivada del Consejo de Ministros. Para asegurar que los Estados Miembros conservan todavía su influencia en la ejecución de estas competencias derivadas, un gran número de los comités administrativos o de regularización son sometidos a los representantes gubernamentales reunidos. Las medidas emanadas de estos comités deben de ser sometidas al criterio de la Comisión; si estas medidas no corresponden al criterio de la mayoría cualificada, tienen que ser sometidas al arbitraje del Consejo, que es quien decide, por lo general, también por mayoría cualificada.

El Parlamento Europeo ha notificado cada vez más frecuentemente su reserva contra esta forma de proceder. Se percibe allí un menoscabo de la independencia de la Comisión. Por el contrario, puede hacerse valer que aquí se trata de una competencia jurídica derivada del Consejo de Ministros y que es comprensible si los Gobiernos quieren conservar una influencia consciente sobre la práctica de estas competencias.

Para darles un ejemplo del significado de la legislación derivada: en el año 1987 tuvieron lugar 346 sesiones de diferentes comités administrativos, a continuación de estos debates, la Comisión dio más de 2.000 Disposiciones y Resoluciones. En conjunto fueron dados 2.089 informes, de ellos 1.925 eran favorables, en 146 casos no se lograba ningún posicionamiento por falta de mayoría cualificada, es decir, la Comisión podía decidir sola; finalmente, había sólo 18 informes desfavorables, únicamente en estos pocos casos tenía que ser sometido el tema al Consejo. Por ello, es todo un símbolo que la actividad de la Comisión y las autoridades nacionales, que utilizan las Resoluciones de la Comisión, trabajan juntas en completa confianza.

2.3.—Para llevar a cabo sus múltiples cometidos, la Comisión dispone de un gran aparato de funcionarios, subdividido en alrededor de 20 Direcciones Generales, un Servicio Jurídico y un Secretariado General encargado de cometidos horizontales. En conjunto, alrededor de 16.000 empleados; de ellos, 1/5 son traductores e intérpretes, que trabajan en los nueve idiomas de la Comunidad.

2.4.—Permítanme en este contexto algunas observaciones sobre estos funcionarios europeos y sobre el problema del idioma en la Comunidad.

A.—Los funcionarios de la C. E. son contratados de por vida y se jubilan, lo más tarde, con 65 años. Tienen un estatuto personal peculiar, es decir, no son funcionarios nacionales que están destinados en Bruselas; no pagan ningún impuesto sobre la renta de su sueldo a ningún país, ello obedece al bulo de la libertad de impuestos: pagan sus impuestos a los presupuestos de la C. E.. Su independencia financiera garantiza que ningún funcionario puede ser colocado bajo presión por nadie.

Hoy es bastante difícil ser funcionario de la C. E., los puestos vacantes son publicados en el Boletín Oficial y en los periódicos. Hay miles de solicitudes para pocas vacantes. Se realizan pruebas escritas que corresponden a criterios objetivos de antigüedad o titulación superior y pueden durar dos días, después se realiza la selección: un centenar de opositores llegan a las pruebas orales; los 70 mejores, serán inscritos en la llamada "lista particular". Entre 30 y 50 ingresarán en el funcionariado. Y todo el proceso empieza de nuevo. Nuestros jóvenes funcionarios que han pasado este sistema de pruebas son de primera calidad.

Cada institución sigue una política de personal autónoma, pero los funcionarios de la C. E. pueden elegir entre las diferentes instituciones.

Los salarios de los funcionarios son comparativamente altos, aproximadamente como el de un diplomático en el mismo lugar, en consecuencia, se requiere un gran esfuerzo y compromiso para ganar ese sueldo. Los funcionarios, en un entorno multicultural, tienen que trabajar permanentemente tanto en otros idiomas como en el propio. Con la familia hay dificultades preprogramadas: el horario de trabajo es amplio, el padre vuelve tarde a casa, la mujer encuentra difícilmente una nueva actividad en Bruselas, a menudo no conocen el idioma. Realmente, se tiene una desventaja donde el boato es solamente supuesto.

Está claro que los medios de comunicación están muy sensibilizados ante la adecuada representación de su nación. Las instituciones de la Comunidad son rígidas internamente —es rechazado un reparto de cuotas oficiales— que, por lo menos, en los rangos superiores, alcanza un equilibrio nacional. La oficina de contratación puede relevar a los titulares de los dos cargos superiores, es decir, el Director General y el Director, sin previo aviso, sin motivo y en cualquier momento. Se hace así para soportar el equilibrio del presupuesto nacional y rejuvenecer, tras algunos años, la cúpula.

B.—La C. E. tiene nueve idiomas administrativos. Todo lo que publican los órganos de la comunidad se realiza en los 9 idiomas: los que se envían entre ellos, la Comisión, sus propuestas, el Parlamento sus informes, y el Consejo, sus múltiples documentos de trabajo, y sobre todo, la legislación jurídica. Sólo en la Comisión son traducidas alrededor de un millón de páginas al año, sobre 9.000 sesiones celebradas; se trabajan por año unas 107.000 sesiones de interpretación, siempre simultánea y directa.

¿Por qué se permite este lujo la Comunidad? Cuesta alrededor de un 38 % de su presupuesto interno; más de 100 millones de ecus podrían ser ahorrados anualmente, si la gente se pudiera entender en un idioma. La pereza idiomática cuesta al contribuyente unos gastos de 2.500 funcionarios traductores y 630 intérpretes, sin incluir a los profesionales libres. La Comunidad emplea recursos diez veces superiores que las Naciones Unidas y la OTAN. Se trata del mayor servicio de idiomas del mundo.

La Comunidad Europea comprueba con ejemplar claridad la formulación de las leyes. Rehusa cada reivindicación hegemónica de un estado para evitar la entrada por la "puerta trasera" de una hegemonía lingüística. Una hegemonía lingüística implica siempre un afán de nivelación, pérdida de nivel y, finalmente, supresión de otros miembros, que puede llevar a reacciones. La Comunidad Europea quiere igualdad en la pluralidad y es mejor, aunque cuesta algo más de dinero que cuando se opone resistencia, que puede llevar a conflictos. Por eso, consideraciones prácticas limitan a los funcionarios en el trabajo interno cotidiano a tres idiomas, francés, inglés y alemán, en este orden.

Señoras y señores, es una ojeada a la Comisión. Es la única organización fundada en el Derecho Público que no existe en ninguna otra parte del mundo. Está orientada por una función profundamente Europea. Guardian de los convenios y perseverante en la búsqueda de lo factible políticamente. Su característica más importante es que es independiente de los gobiernos y de los órganos de la C.E. Nunca se ha podido descalificar su trabajo achacándole, que considere sobre todo intereses franceses, o que las proposiciones estén confeccionadas inequívocamente por intereses italianos. No hay que dudarlo pues no hace falta tanto para la ecuanimidad. Una función que alguien tienen que cumplir imprime su carácter. Y cuando el trabajo habitual de alguien exige considerar los intereses de los Doce Estados miembros es siempre más difícil infringir estos deberes oficiales que la incli-

nación hacia el propio país. Se actúa como Europeo y se mantienen los intereses globales sin por ello sentirse presionado.

3.-EL PARLAMENTO EUROPEO

3.1. El Parlamento Europeo se compone de los representantes del pueblo de los estados reunidos en la Comunidad. Los Diputados son elegidos, por lo general, en elecciones directas cada cinco años. La última elección fue en 1989, la próxima será en 1994. En once países fue elegido por un sistema de elección proporcional, sólo en Gran Bretaña se realizó según el sistema de mayoría electoral.

El Parlamento tiene ahora 518 Diputados. El número de Diputados elegidos es como sigue:

Alemania:	81
Francia:	81
Italia:	81
Reino Unido:	81
España:	60
Holanda:	25
Bélgica:	24
Grecia:	24
Portugal:	24
Dinamarca:	16
Irlanda:	15
Luxemburgo:	6

Es por su composición y forma un organismo integrado y comunitario. No hay ninguna agrupación nacional, sino fracciones comunitarias uniformes reunidas. La mayor fracción es la Socialista, seguida del Partido Popular Europeo, los Cristianodemócratas. La fracción socialista esta dirigida por el Señor Cot, francés, y la fracción cristiana por el Señor Klepsch, un alemán. Estos constituyen juntos una gran coalición. Con sus más de 260 votos pueden aconsejar criterios o cambiarlos sometiéndolos a votación. 260 votos son necesarios para la mayoría.

3.2.—¿QUÉ COMPETENCIAS TIENE EL PARLAMENTO EUROPEO?

- Competencias legislativas
- Competencias internas
- Competencias de control

3.2.1.—COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

La participación del Parlamento se limitaba originalmente al procedimiento legislativo de la Comunidad y a opinar sobre determinadas propuestas de la Comisión. Pero pronto, concretamente tras la introducción de la elección del Director, no se contentó con estas funciones consultivas.

Como consecuencia se ha esforzado en aumentar sus actividades legislativas utilizando las influencias a través de sus competencias internas. A partir de la reunión del Parlamento, Comisión y Consejo en 1975, el Parlamento participa con más fuerza en la elaboración de una carta legislativa. El acuerdo tiene lugar en un comité de concertación procedente de la reunión de representantes del Parlamento. La duración del proceso supera los tres meses. El Parlamento puede dar un nuevo criterio. Luego quien decide definitivamente es el Consejo. Este procedimiento, sin embargo, hasta ahora no ha funcionado satisfactoriamente.

Desde 1987 el Acta Europea unificada preveía un procedimiento con el cual fueran cambiados los acuerdos de la Comunidad Europea, a través de la colaboración del Consejo y el Parlamento, sobre todo, que en el ámbito de los mercados interiores reforzase considerablemente la competencia legislativa del Parlamento.

Este proceso se puede resumir de la siguiente manera:

—El Consejo fija a propuesta de la Comisión y según criterio del Parlamento, un punto de vista común. Este se expone al Parlamento, que explícita o tácitamente puede aprobar, rechazar o cambiar en el plazo de tres meses. La Comisión decide en el plazo de un mes si acepta las modificaciones propuestas por el Parlamento.

—A continuación tiene lugar una segunda lectura en el Consejo.

—Si el Parlamento rechaza el punto de vista común, el Consejo puede resolver solo unánimemente. Si el Parlamento ha propuesto modificaciones

el Consejo puede decidir con mayoría cualificada, cuando la Comisión ha aceptado las modificaciones tienen que decidir unánimemente, si se trata de modificaciones no aceptadas por la Comisión.

—La propuesta de la Comisión se considera no válida si en el plazo de tres meses no se publica ninguna resolución del Consejo.

Este proceso preserva la iniciativa de la Comisión, facilita al Parlamento actuar simultáneamente sobre la resolución del Consejo, con lo cual las conclusiones definitivas siguen permaneciendo en el Consejo.

3.2.2.—COMPETENCIAS INTERNAS

El Parlamento y el Consejo hacen juntos los presupuestos internos de la Comunidad. El anteproyecto de los planes internos se elabora por la Comisión y está a caballo entre el Consejo y el Parlamento. Con los llamados cometidos obligatorios —que son en su mayor parte gastos agrarios— el Parlamento tiene la última palabra. Con el resto de los presupuestos, los llamados no obligatorios, la resolución última esta en el Parlamento bajo consideración de una tarifa máxima determinada. La comprobación definitiva del plan presupuestario atañe exclusivamente al Presidente del Parlamento Europeo. El presupuesto es el ámbito en el que el Parlamento Europeo tiene las mayores competencias de cooperación.

3.2.3.—COMPETENCIAS DE CONTROL

Un instrumento de control frecuentemente empleado son las preguntas orales y escritas de los Diputados al Consejo, Comisión y Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores (trabajo de colaboración política). Desde 1973 a cada sesión parlamentaria corresponde una hora de preguntas.

El Parlamento debate el Informe General Anual y el Programa de Trabajo que le será presentado por la Comisión.

3.3. El Parlamento tiene una secretaría con sede en Luxemburgo (alrededor de 3.500 funcionarios), celebra sesión general una vez al mes durante una semana en Estrasburgo y va dos semanas al mes a trabajar en la sede de la Comisión en Bruselas. Un Diputado Europeo es también un hombre de viaje, especialmente si no descuida su distrito electoral y no quiere visitar a su familia sólo en Navidad.

3.4. El Parlamento Europeo no tienen las relaciones tensas que normalmente reinan en nuestros Parlamentos nacionales entre el partido del gobierno y la oposición. El Parlamento Europeo no forma ningún gobierno. Los Comisarios son impuestos por los gobiernos miembros. El Parlamento Europeo no tiene tampoco investidura jurídica. Sin embargo es a menudo conflictivo en Estrasburgo. El Parlamento Europeo se revela cada vez más como un compañero incómodo porque quiere conseguir competencias a causa del déficit democrático y no vacila en querellarse ante provocaciones y hacerse demandar a fin de que el Tribunal Superior resuelva sobre la interpretación de los derechos democráticos del Parlamento.

El Parlamento es el órgano más necesitado de reforma de la Comunidad. Este juicio gana cada vez más cuerpo. No se debe pasar por alto una reforma, que sólo puede ganar fuerza cuando en similares circunstancias son los parlamentos nacionales quienes ceden su competencia.

4.—COMISIÓN ECONÓMICO-SOCIAL

La Comisión Económico-Social es una especie de Parlamento Económico. Se compone de 189 representantes de la vida económica y social que se han conformado en tres grupos:

A. Grupo de patronos (57)

B. Grupo de trabajadores (65)

C. Grupo de intereses varios (67) entre los que se encuentran profesiones liberales, empresarios, agricultores, artesanos y consumidores.

El Comité debe de ser escuchado por el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el acuerdo. Debe de ser escuchado en todos los casos en los que el Consejo y la Comisión lo crea necesario. La Comisión puede además dar opiniones por propia iniciativa en el Consejo y la Comisión.

5.—CONSEJO DE MINISTROS

5.1. El Consejo de Ministros es el órgano legislativo de la Comunidad. Se compone de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros. Cada gobierno envía a uno de sus miembros.

Este Consejo de Ministros es diferente del Consejo de Europa. El Consejo de Europa no forma parte del proceso normal de resolución de la

Comunidad. En relación a las instituciones europeas, especialmente del Consejo de Ministros, es una especie de "superestructura política". Ofrece a los Jefes de Gobierno acompañados solamente por sus Ministros de Asuntos Exteriores junto con el Presidente de la Comisión, la oportunidad de discutir dos o tres veces al año problemas de política europea y mundial y dar impulso político a la Comunidad. Esto se ha conseguido en un convenio político de los Estados y Jefes de Gobierno en el año 1974. Su peso en la Comunidad ha aumentado sin cesar en años anteriores, este desarrollo tiene que ver con que los Jefes de Estado o de Gobierno tengan más autoridad por la Constitución o la práctica de gobierno de la mayoría de los Doce Países Comunitarios. A su compromiso Europolítico personal corresponde de esta forma un significado central. Han fijado en importantes preguntas directrices y dado iniciativas políticas del Parlamento Europeo, sistema monetario europeo, economía y unión monetaria, adhesión de nuevos Estados miembros, reforma de la política agraria, etc. Estas líneas e iniciativas jurídicas son puestas por escrito en las conclusiones del Consejo Europeo. Se trata de unas directrices jurídico-políticas que deben de ser transferidas a través del Consejo de Ministros en un procedimiento legislativo de la Comunidad en el Tribunal Comunitario, es decir también como propuesta de la Comisión y en caso dado según criterios del Parlamento Europeo y Comité Económico-Social.

El Consejo de Ministros como órgano legislativo no es sólo una reunión confidencial de los Doce Ministros. Es más bien un gran organismo jurídico del que forman parte muchas unidades. Los ingleses lo llaman "Council-machinery". ¿Cuáles son los ejes de este Council-machinery?

—El Consejo en el sentido estricto de la palabra, es decir, el Consejo de Ministros permanente de los Doce Estados Miembros.

—El Comité de representantes permanentes y las representaciones continuas de los diferentes estados miembros.

—Los innumerables grupos de trabajo que están subordinados al Comité de representantes permanentes.

—La totalidad de lo que se llama presidencia.

—La Secretaría General del Consejo.

—Algunos Comités que en el ámbito económico y monetario contribuyen a la preparación de las sesiones del Consejo.

- ° La Comisión monetaria
- ° La Comisión de los Presidentes de Bancos Centrales
- ° La Comisión para la Política Económica.

A continuación me gustaría presentar esta parte del Consejo de Ministros aisladamente. Les describiré como trabaja esta sección conjuntamente una vez que se pone en marcha: un orden, una pauta, una resolución y una recomendación.

5.1.—EL COLEGIO DE LOS DOCE MINISTROS

Este es el único Consejo legal de la Comunidad Europea. En este Consejo se deliberan de forma conjunta interpelaciones, después de ser tratadas de antemano, en las diferentes sesiones conjuntas. Los Ministros Nacionales han puesto cada vez más interés en representar al propio departamento. Y esto ha llevado a que el Consejo delibere actualmente en quince sesiones específicas. En el argot de Bruselas se habla del Consejo económico-financiero, agrario, presupuestario, social y consejo mundial de energía, investigación, industria pesquera y Consejo de Mercado interior e incluso de Educación y Cultura, para darles a ustedes algunos ejemplos. A lo largo del tiempo han sido tratados en el Consejo de Ministros del llamado "Consejo General de Interpelaciones", muy a menudo problemas técnicos. El trabajo permanece en el Consejo de Ministros de Exteriores para dar impulso y preocuparse de las necesidades de coordinación para asegurar la coherencia de las actividades de la Comunidad y la continuidad del trabajo.

Las figuras principales en el Consejo son los Doce Ministros Nacionales y sus respectivas burocracias ministeriales nacionales. La Presidencia del Consejo es ejercida durante seis meses por cada uno de los Estados miembros. El Consejo es convocado por su Presidente a propuesta de alguno de sus miembros o de la Comisión para una resolución determinada.

Las sesiones del Consejo tienen lugar habitualmente una o dos veces por semana. Duran bastante tiempo. Son jornadas de trabajo durante las cuales se negocia a menudo tenazmente y cuyo resultado es incierto.

Siempre que en el tratado no se especifique nada en concreto, el Consejo decide con la mayoría de sus miembros. Para la decisión de un

acuerdo según contrato se necesita la mayoría cualificada. Los votos de los miembros tendrán todos idéntico valor.

10 votos para	Alemania, Francia, Italia y Reino Unido
8	España
5	Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal
3	Dinamarca e Irlanda
2	Luxemburgo

En total son 76 votos. La mayoría cualificada se alcanza con 54 votos, la minoría de control con 23 votos en contra o abstenciones.

La unanimidad está prevista en sectores concretos por ejemplo en el ámbito de los impuestos, de la libre circulación de personas y de los derechos de los trabajadores. El Consejo necesita también la unanimidad cuando quiere cambiar una propuesta de la Comisión.

El lugar habitual de sesiones es Bruselas. También hay sesiones en Luxemburgo y muy excepcionalmente fuera de la Comunidad por ejemplo Nueva York, cuando se trata la coordinación en el marco de las Naciones Unidas.

¿Qué clase de acuerdos tiene que alcanzar el Consejo?

—Disposiciones, tienen valor general y son aplicables inmediatamente en cada estado miembro.

—Normas, estas son obligatorias con respecto a las metas a alcanzar, dejan a los puestos nacionales la elección de la forma y los medios.

—Resoluciones, pueden ser dirigidas tanto a una persona jurídica como natural y sólo están obligados aquellos que son designados en la resolución.

—Recomendaciones y opiniones, son actas jurídicas no obligatorias.

Por encima de esto el Consejo toma frecuentemente decisiones que alcanza tras un debate político, decisión o resolución. Tal texto tiene exclusivamente carácter político, es frecuentemente un primer grado para posteriores actas jurídicas.

A veces se toman acuerdos o decisiones no sólo por el Consejo de Ministros, sino por el "Consejo y en el Consejo de Representantes Unidos

de los Estados Miembros". Esta forma da a entender que no se trata sólo de un acta de derecho comunitario, sino simultáneamente de un acta de Derechos Internacionales además de Comunitarios. Es votada frecuentemente cuando los Ministros no se ponen de acuerdo si tratan sobre la base del contrato de la Comunidad Europea o solamente en el marco de una colaboración normal e intergubernamental.

5.2.—COMISIÓN DE LOS REPRESENTES PERMANENTES

Hasta ahora les he hablado solamente del Consejo de Ministros como colegio, es decir de la composición con los Ministros. Ahora querría presentarles el componente más importante del organismo completo, la Comisión de Representantes permanentes. Es el órgano central que prepara y coordina todas las resoluciones del Consejo.

¿Quiénes son los miembros de esta comisión, quiénes son los representantes permanentes?

Son los embajadores de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Cada Estado miembro está representado en Bruselas por tres embajadores, uno en la Comunidad Europea, otro ante el Rey Belga y un tercero en la OTAN (con excepción de Irlanda que no pertenece a ella).

Los representantes permanentes tienen un número distinto de funcionarios colaboradores de los diferentes Ministerios Nacionales. Estos funcionarios son enviados durante un tiempo concreto, generalmente tres o cuatro años, a la representación permanente. Su cometido es apoyar al embajador y su sustituto, al sustituto del representante permanente en todos los asuntos que caen bajo competencia de su correspondiente Ministerio. Además deben de conservar el contacto entre su Ministerio y el Embajador, se trata pues de funcionarios nacionales, que están sometidos a las asignaciones de su embajador y su Gobierno. Son en contraste funcionarios que trabajan en la Comisión o en la Secretaría del Consejo de Ministros, funcionarios europeos que no deban aceptar instrucciones de ninguna clase de sus gobiernos nacionales.

La representación permanente de la República Federal Alemana en Bruselas es una especie de pequeño Bonn. Cada ministerio del gobierno alemán trata de estar presente en Bruselas, de manera que se perfila como

una imagen del gobierno en la representación permanente. Lo mismo ocurre con las representaciones de los otros estados miembros.

La Comisión de los Representantes Permanentes delibera en dos reuniones:

—El director de la representación, los embajadores, llevan relaciones exteriores, economía y moneda, energía, investigación, política regional e importantes temas políticos.

—Sus sustitutos manejan el mercado interior, armonizan ordenanzas jurídicas, tráfico, temas sociales, industria, medio ambiente y presupuestos.

Por debajo de la Comisión hay una serie de grupos de trabajo que ayudan a la Comisión. Entraré ahora igualmente en estos grupos de trabajo.

La Comisión de representantes permanentes tienen una oficina de distribución multiforme extraordinaria. Es principalmente ventanilla entre los distintos grupos de trabajo interno y los ministerios, y por otro lado de las políticas generales. Tienen que traducir los problemas técnicos que se presentan en los grupos de trabajo para hacer avanzar a los funcionarios nacionales en sus respectivos grupos, que reducen los problemas técnicos a la verdadera dimensión política. Por ello los representantes permanentes son un puesto de coordinación entre intereses nacionales y comunitarios. Tienen que mantener diálogos permanentes con sus gobiernos nacionales, es decir preocuparse por un mutuo "feedback": Después de que ingresan en Bruselas como miembros de la Comisión de Representantes Permanentes para defender los intereses de sus gobiernos tienen que representar en sus capitales frente al ministerio propio, la posición de las otras delegaciones y de la comisión, para lograr una adaptación de las instrucciones dadas con anterioridad. Es justamente un cometido que requiere una enorme cantidad de destreza y tacto. Sin compromiso político, sin eficacia extraordinaria y sin gran disposición cooperativa de los miembros de la Comisión de Representantes Permanentes no se realizarían, seguramente, la mayor parte de las resoluciones del Consejo.

Los puntos en los que se ha conseguido un acuerdo en la Comisión o incluso antes en los grupos de trabajo del Consejo, serán mostrados al Consejo de Ministros como los llamados "puntos A" y pueden ser aprobados sin discusión. Las preguntas pendientes serán presentadas al Consejo y discutidas de nuevo: son los llamados "puntos B". Todas las cuestiones

políticas serán debatidas en el Consejo. En caso de especial urgencia se puede recurrir al procedimiento escrito.

5.4.—GRUPOS DE TRABAJO DEL CONSEJO DE MINISTROS

El tercer e inferior nivel en el Consejo lo forman los grupos de trabajo. Tienen el cometido de clarificar las cuestiones técnicas sobre la base de las proposiciones de la Comisión y presentar al ASTV a ser posible textos para resolver.

Estos grupos de trabajo constan de funcionarios de los estados miembros, que son competentes para las cuestiones a tratar en el orden del día. Vienen frecuentemente de representaciones permanentes en Bruselas, la mayoría de las veces de los Ministerios de las capitales, de donde llegan para la correspondiente sesión en Bruselas. Los representantes de la Comisión forman parte de todas las sesiones de grupo, lo mismo naturalmente en la ASTV y en las sesiones del Consejo para defender sus proposiciones.

En cada jornada de trabajo hay alrededor de 12 a 15 sesiones de grupo, por ejemplo grupo de cuestiones financieras, grupo de asuntos económicos, etc.

5.5.—LA PRESIDENCIA

La Presidencia está desempeñada por turno por cada uno de los gobiernos miembros. Dura seis meses; esta regla concierne solamente al cambio semestral de la presidencia en el Consejo de Ministros. Pero a todos los niveles, es decir, el ministro presidente inglés Mayor gobierna el Consejo de Europa, los ministros británicos el Consejo de Ministros, el embajador inglés la Comisión de Representantes Permanentes y alrededor de 100 funcionarios las diferentes comisiones del Consejo.

La Presidencia es responsable de la organización de los trabajos del Consejo, es decir:

- Prepara el borrador de las ordenes del día para las sesiones.
- Dirige las sesiones.
- Resume el resultado de las sesiones.

Esto suena a poco pero la Presidencia puede ejercer con éxito grandes influencias en el desarrollo de los debates. Presidencias que han pasado con un compromiso y buena preparación dan salida a una buena parte de la Comunidad.

Esto suena a poco pero la Presidencia puede ejercer con éxito grandes influencias en el desarrollo de los debates. Presidencias que se realizan con empeño y buena preparación provocan avances considerables en la Comunidad.

Las presidencias que quieren tener éxito tienen que aplazar intereses nacionales propios y ofrecer buenos servicios críticos. La Presidencia tiene que tomar iniciativas para solucionar compromisos, un cometido delicado, que sólo sale bien en un trabajo conjunto con la Comisión.

La Presidencia no tiene ninguna competencia legítima aparte de las competencias de procedimiento ya mencionadas. No puede ejercer ninguna clase de presión sobre delegaciones indecisas, cuando el entendimiento humano favorable sugiere la aprobación de una solución determinada. Puede solamente ejercer una ligera "influencia" sobre estas delegaciones. Su cometido es crear las condiciones para el consenso.

6. LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo –y sobre todo la Presidencia– están apoyados por una Secretaría General (Secretaría del Consejo).

El cometido de esta Secretaría General es crear la infraestructura del Consejo de Ministros, Comisión de Representantes Permanentes y Grupos de Trabajo para proponer Disposiciones. Esto significa:

- Traducción de documentos que tienen que presentarse en nueve idiomas.

- Secretaría para unos cien grupos de trabajo para la ASTV y para muchos Consejos de Ministros. Esto significa, concretamente, que en cada sesión se redacta un nuevo documento que después sirve de base común a todas las Delegaciones para la sesión siguiente.

- Debate de la Presidencia. A ella pertenecen sobre todo la asistencia permanente durante las sesiones y preparación de propuestas de compromiso.

–Agente entre las Delegaciones.

Para darles una idea del volumen de este trabajo cada año hay como promedio:

–120 días de sesiones de nivel ministerial

–120 días de sesión de representantes permanentes

–1.900 jornadas de sesión de los grupos de trabajo.

La Secretaría General del Consejo emplea alrededor de 2.000 personas, son como los funcionarios de las Comisiones, funcionarios europeos, completamente independientes del gobierno de los estados miembros. Alrededor de un cuarto de ellos son traductores y sólo 180 funcionarios con formación académica de nivel superior, el resto son funcionarios técnicos.

7.–COMISIONES ESPECIALES EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA ECONÓMICO MONETARIA.

El sistema monetario europeo y la economía planeada –Unión Monetaria– han acercado a un punto medio la coordinación de la economía y la política monetaria.

Con esto han aumentado también el significado de terceras comisiones, que colaboran en la preparación de jornadas del Consejo de ECOFIN: de la Comisión Económica, de la Comisión de Presidentes de Bancos Centrales y de la Comisión para Política Económica.

7.1.–La Comisión Monetaria tienen el cometido de coordinar la política monetaria de los Estados Miembros. Cada Estado Miembro y Comisión está representado por dos personas, una del Ministerio de Finanzas y otra del Banco Central. Los miembros de la Comisión son nombrados por su valía y deben ejercer su actividad "en completa independencia" para el bien general de la Comunidad.

7.2.–Los miembros de la Comisión de los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados Miembros, son los Presidentes de los Bancos Centrales y un representante de la Comisión. A ellos les compete preocuparse de la coordinación permanente de la política monetaria, de divisas y de crédito de los Bancos Centrales.

7.3.—El Cometido de la Comisión para la Política Económica, es la coordinación de la política a corto y medio plazo. A ella pertenecen cuatro representantes de la Comisión y cuatro representantes de cada Estado Miembro. Examina y compara la política interna de los Estados Miembros, sigue la economía política a medio plazo y analiza el desarrollo de la economía política nacional. La Comisión da opiniones, facilita informes que le pudiera pedir al Consejo o a la Comisión.

8.—EL PROCESO DE RESOLUCIÓN EN EL CONSEJO DE MINISTROS

Estos son los componentes de la maquinaria del Consejo. ¿Cómo cooperan?. ¿Cómo funciona esta maquinaria?

8.1.—Tan pronto como la Comisión ha presentado la propuesta es transferida, por lo general, al Parlamento Europeo y a la Comisión Económico-social.

8.2.—Tras la entrada de los criterios comienza su labor el grupo de trabajo pertinente del Consejo. Es la tarea de los grupos de trabajo el originar acuerdos sobre todas las cuestiones como meta del examen de la propuesta de la Comisión.

Las pruebas pueden durar semanas e incluso meses, la mayoría de las veces se cambia bastante la propuesta de la Comisión. Si las Delegaciones no pueden seguir avanzando se informa a ASTV. Este informe que ha elaborado la Secretaría del Consejo, incluye generalmente:

—La interpretación de los puntos pendientes sobre los que no se ha podido conseguir ningún acuerdo en los Grupos de Trabajo.

—En el anexo además del proyecto de resolución, como consecuencia de los debates de los grupos de trabajo.

8.3.—El ASTV aconseja por lo general sobre puntos pendientes presentados en el informe. Se pueden presentar nuevos problemas pero es la excepción.

8.4.—Cuando todos los problemas han sido resueltos por el ASTV, el texto es revisado por un grupo de expertos jurídicos y del idioma de la Secretaría del Consejo para garantizar la armonía lingüística en los nueve idiomas de la Comunidad. Luego vienen como tal los puntos "A" en el orden

del día de la próxima sesión del Consejo, en el que junto con otro paquete de puntos "A" son aprobados sin discusión. El 70 u 80 % de todas las conclusiones formales del Consejo están contenidas en este proceso, es decir el 70 u 80 % de todas las resoluciones del Consejo, por consiguiente, no son discutidas en absoluto por los Ministros, sino solucionadas por activos funcionarios nacionales en los grupos de trabajo y en las Comisiones de los Representantes Permanentes. Esto muestra la gran carga de la burocracia nacional en el proceso legislativo de la C.E.

8.5.—Si permanecen pendientes los problemas tras el debate en la Comisión de los Representantes Permanentes, estos son presentados al Consejo. La Secretaría del Consejo escribe el informe que contiene interpretaciones de puntos pendiente con eventuales propuestas de compromiso del Presidente, así como el texto del proyecto de resolución del Consejo.

Al Consejo de Ministros llega este informe en el orden del día como punto "B". Los Ministros discuten sobre los puntos todavía pendientes. A veces, surge la explicación enérgica de una Delegación que se abstiene y posibilita la aprobación. A veces, incluso llegan a poner al Presidente en un aprieto enorme. A veces, la denegación en ASTV conlleva el que se encuentre una solución o se presente una nueva posibilidad de solución al Consejo. Si el Consejo ha encontrado una solución los textos se publicarán en el Boletín Oficial en los nueve idiomas de la C.E.

9.—CONCLUSIÓN

Espero haber logrado aclarar el funcionamiento de la Comunidad Europea, particularmente su proceso legislativo. Seguramente, también queda claro que el proceso de resolución en el Consejo de Ministros y los procesos de resolución en las capitales nacionales están estrechamente unidos entre sí. No existe lo de "en Bruselas se decide todo". En el Consejo más bien están los Ministros Nacionales en el ASTV y en muchos grupos de trabajo funcionarios nacionales del Consejo que están sometidos a las instrucciones de sus gobiernos nacionales. Deciden sobre las propuestas presentadas por la Comisión después de que éstos las han cambiado completamente. Los "Eurócratas", por consiguiente, permanecen no sólo en Bruselas. En primera línea están los funcionarios de los Ministerios Nacionales investidos en asuntos europeos.

“COOPERACION TRANSFRONTERIZA EN LA COMUNIDAD EUROPEA”

EXCMO. SR. D. EMILIO EIROA GARCÍA

Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón

Es una satisfacción tener ocasión de intervenir en este curso sobre “El regionalismo en Europa”, organizado por la Universidad Internacional Alfonso VIII. Quiero por ello que mis primeras palabras sean de agradecimiento a esta institución que me ha dado la oportunidad de compartir con ustedes esta jornada.

Dentro de la temática general del curso, mi intervención se referirá a la cooperación transfronteriza, que se ha ido poniendo de actualidad al mismo ritmo que ha progresado el sentimiento europeísta, la Unión Política Europea.

Hablaré en concreto de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, organización en la que Aragón ha participado desde el principio y con la que se siente fuertemente vinculado.

Trataré de analizar, también, la labor que determinados organismos e instituciones europeas vienen desarrollando en materia de cooperación transfronteriza. En especial, me detendré en el trabajo de la Asamblea de Regiones de Europa, cuyo grupo de Cooperación transfronteriza ha presidido Aragón durante los últimos años, habiendo llegado a dirigir el Libro Blanco de la Cooperación Transfronteriza.

1.-LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

Decía recientemente una publicación española que, mientras Maastricht ha servido para poner sobre aviso a los Estados centrales, las

regiones viven un voraz momento de cooperación transfronteriza que está reforzando los vínculos económicos, sociales y culturales de los distintos territorios.

Apuntaba, eso sí, que tras esa cooperación se movían intereses económicos, el acceso a la financiación que la Comunidad Económica Europea concede a los proyectos interregionales.

Sin embargo, en sus principios la cooperación transfronteriza responde a motivaciones bien distintas: entre dos regiones o territorios vecinos existen numerosas interdependencias que la frontera administrativa no puede romper. Sin embargo, las fronteras suponen una limitación artificial a las interdependencias que establece cualquier relación de vecindad entre territorios, aunque sean de Estados distintos.

La cooperación transfronteriza es una antigua práctica, consolidada plenamente hoy en Europa, que podría definirse como el conjunto de acciones de colaboración mutua que se realizan a través de una frontera y que nutren de contenido la relación de vecindad que mantienen los diversos territorios.

La cooperación transfronteriza se ha definido hasta ahora por el carácter no formal de las relaciones que establece, la flexibilidad, el respeto a las normas nacionales e internacionales, su espontaneidad. Todo esto no impide que, cada vez más, se tienda hacia una cierta institucionalización de esas relaciones, quizá porque se ha comprobado las negativas consecuencias que se derivan de no tener personalidad jurídica propia y de que sus actos no tengan alcance o valor jurídico formal.

Aunque la esencia de la cooperación transfronteriza radica en la voluntad de colaborar a través de las fronteras, conviene distinguir entre la cooperación transfronteriza a nivel de Estado o de instituciones territoriales. En esta cooperación, tenga nivel regional, provincial o local, las preocupaciones suelen estar más relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos fronterizos.

La región es un nivel adecuado para la cooperación transfronteriza, puesto que dispone en general de más medios técnicos y personales que las entidades provinciales o locales y, además, permite corregir determinados enfoques de una cooperación exclusivamente estatal o local.

De hecho, todas las regiones fronterizas que participaron en la elaboración del Libro Blanco pronosticaban que este tipo de colaboración iba a tener una importancia creciente y que podía ser, incluso, un instrumento coadyuvante de la integración europea. No faltaron quienes afirmaron que los organismos de cooperación transfronteriza contribuyen ya a relativizar las fronteras entre Estados, ayudando a que se conviertan en límites administrativos normales.

Quizá esta fuerza de la cooperación interregional haya producido sus primeros frutos, al contribuir a romper el concepto político de frontera, antes incluso que lo haya hecho la Unión Europea. En mi opinión, ha servido también para reforzar la identidad cultural y colectiva de determinadas zonas, unidas por lazos históricos y económicos.

En el plano práctico, la experiencia de la cooperación ha hecho sentir a las regiones la necesidad de sustituir las colaboraciones sectoriales y puntuales por acuerdos estables de colaboración que abarquen todos los sectores y fijen recursos y objetivos. Creo que expreso una opinión compartida, al considerar indispensable políticas regionales transfronterizas globales, que abarquen el conjunto de los problemas.

Sin embargo, han sido más los problemas constatados y pendientes de solución. Algunos de ellos afectan al plano jurídico, otros al institucional y tampoco faltan los políticos, administrativos, presupuestarios y económicos.

Sean de origen interestatal o interregional, las instituciones transfronterizas padecen los inconvenientes de no tener personalidad jurídica propia y, en consecuencia, de que sus actos no tengan un valor jurídico formal. Acusan, igualmente, las divergencias entre las normas jurídicas de los diferentes Estados, incluso aunque estén separados únicamente por una frontera internacional.

Por otro lado, la mayoría de los Estados carecen de instrumentos legales que obliguen a sus Gobiernos nacionales a la cooperación más allá de sus fronteras. A este respecto, incluso, se crean rivalidades entre los Gobiernos centrales y los regionales, ya que éstos ven en la cooperación una posibilidad de proyección internacional y aquellos quieren reservarse el monopolio de las relaciones institucionales internacionales.

2.-LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EUROPA

Las regiones europeas comenzaron a organizarse con criterios de cooperación interregional en la década de los 70. El objetivo no era otro que defender a nivel europeo los intereses específicos de aquellas regiones que comparten los mismos problemas. Así surgieron la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

En esa línea, más de medio centenar de Regiones europeas reunidas el 19 de enero de 1985 en Estrasburgo decidieron crear el CEDRE , como un centro de estudios e investigación al servicio de las regiones, con el fin de estudiar el impacto regional de los grandes cambios socioeconómicos, así como las vías adecuadas para el desarrollo regional.

Con el fin de crear una extensa red de cooperación interregional, este Centro Europeo cuenta también entre sus asociados con otros organismos regionales, distintas a las propias Regiones, como las Cámaras de Comercio e Industria, organismos económicos..., todo ello con el objetivo de promocionar el desarrollo regional.

A los pocos meses de crearse el CEDRE, el 15 de junio de 1985, diversas Regiones decidieron federarse dentro de un Consejo de Regiones de Europa, con el objetivo de representar los intereses políticos de las regiones en el plano europeo, especialmente cerca de las instituciones europeas.

En el seno de ese Consejo, convertido ahora en Asamblea de Regiones de Europa, viene funcionando un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Transfronteriza, que está presidido por Aragón y que acaba de elaborar el Libro Blanco de la Cooperación Transfronteriza. En él se recogen los organismos de cooperación interregional transfronteriza, los obstáculos y límites a dicha cooperación y las soluciones y perspectivas de desarrollo en este campo.

Otras instituciones europeas han trabajado también por la cooperación transfronteriza. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) se ha centrado en esa colaboración desde la perspectiva de la protección al medio ambiente y de la lucha contra la contaminación a través de las fronteras.

En contra de lo que pueda pensarse, la Comunidad Europea no ha prestado siempre atención a la política regional europea, en especial la relacionada con el desarrollo. El Tratado de Roma se posicionaba contra cualquier tipo de ayudas que pudieran concederse a algunos países o para determinados sectores, con algunas limitadas excepciones.

Sin embargo, y una vez que la incorporación de nuevos Estados miembros multiplicó las diferencias entre los países más ricos y pobres de la Comunidad, los Fondos Estructurales de Desarrollo Regional han permitido corregir, junto a otras iniciativas específicas como el programa INTERREG, el efecto limitador de la frontera y la necesidad de paliarlo contribuyendo a disminuir los desequilibrios regionales que conlleva.

El Consejo de Europa, por su parte, ha realizado aportaciones sustanciales a la cooperación transfronteriza, como

- * la creación de las Conferencias de Regiones Fronterizas Europeas,
- * el impulso de diversas organizaciones interregionales fronterizas, como la de los Alpes, Jura o Pirineos
- * el esfuerzo para lograr que el hecho fronterizo sea tenido en consideración a nivel europeo, en lo que respecta al desarrollo regional, a las comunicaciones y a la cultura
- * y la elaboración de una Convención-marco europea sobre la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales.

Esta Convención supone un hito en el proceso de institucionalización de las relaciones de la Cooperación transfronteriza. Como tratado internacional, esta Convención deberá ser aplicado de buena fé, lo que puede perjudicar su eficacia. Aún así tiene la enorme virtualidad de que la frontera pasa a ser concebida como foco de encuentro pacífico y cooperación, dejando atrás el enfoque tradicional de separación o límite estratégico de defensa.

En síntesis, la Convención marco

- * *vincula* la cooperación transfronteriza a las relaciones de vecindad.
- * *garantiza* el respeto a las normas nacionales, puesto que no altera el reparto interno de competencias, no afecta a las relaciones internacionales del Estado ni a su orientación política general y deja a éste delimitar el alcance de la Convención.

** obliga al Estado a facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales bajo su jurisdicción.*

Aunque el 16 de octubre de 1990 el Boletín Oficial del Estado publicó el instrumento de Ratificación de este Convenio Marco, el Estado español ha subordinado su efectiva aplicación, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, a la celebración de acuerdos interestatales.

Esta decisión, que en mi opinión limita las posibilidades de desarrollo que ofrece la cooperación transfronteriza, reitera la concepción centralista del Estado que tiene el actual Gobierno Central y la desconfianza que muestra hacia cualquier tipo de proyección y de colaboración exterior que pongan en marcha las Comunidades Autónomas.

Por estas y otras razones, diez años después de su promulgación, el Convenio marco no ha desbloqueado los problemas jurídicos que padecía la cooperación transfronteriza, sobre todo en la Europa del Sur. Los intentos de cooperación siguen sufriendo las consecuencias de que las Regiones e instituciones provinciales carezcan de capacidad para suscribir compromisos jurídicos, de que las organizaciones no tengan personalidad jurídica propia, ni sus valor jurídico.

3.-LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LOS PIRINÉOS.

En principio, la cooperación regional en la Europa del Sur genera las mismas expectativas y problemas que en otras áreas europeas, si bien las características económicas, sociales y geográficas de esta zona, fundamentalmente latina, determinan singularidades y peculiaridades.

Dentro de esas especificidades, hemos podido constatar que el fenómeno de la cooperación interregional se está viviendo con gran intensidad -la Eurorregión formada por Cataluña, Languedoc y Midy Pirinees; el grupo C 6...- y que, en algunos casos, está sirviendo para comprobar los beneficios que puede reportar al repartir costes y permitir beneficios de escala.

Como ha dicho el Profesor Bielza de Ory, "Europa no sólo está asistiendo a un cambio de su modelo geoeconómico, sino del geopolítico". Aunque la Comunidad Europea siga centrando la representación de los

Estados miembros en las Administraciones Centrales, las regiones van ocupando un espacio progresivo que, en mi opinión, acabará yendo más allá del actual Comité de Regiones creado en Maastricht.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos surgió en el seno del Consejo de Europa y a partir de la denominada Declaración de Jaca en junio de 1982, en la que aparecía la decisión de crear una pequeña infraestructura encaminada a mejorar la cooperación transfronteriza en la región. El acuerdo de creación se firmó en Pau el 5 de noviembre de 1983.

Desde entonces, y como es habitual en las entidades de cooperación transfronteriza o interregional, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos cuenta con una dotación administrativa mínima y unos presupuestos demasiado limitados para llevar a cabo acciones eficientes.

Contemplada en su perspectiva institucional, la Comunidad de los Pirineos adquiere perfiles muy marcados de realismo, prudencia y flexibilidad. En cierta forma, nos encontramos ante una experiencia piloto. Se trata de ir identificando problemas, explorando soluciones, experimentar la dinámica de la cooperación.

El acuerdo que dió origen a la Comunidad de Trabajo genera sólo compromisos políticos basados en la buena fe. No es un tratado internacional, ni está sometido al Derecho público o privado español, francés o andorrano.

Además, se basa en la coordinación de soluciones entre los miembros que requieren consenso y no pasan de tener carácter de recomendaciones. Estamos ante un mecanismo de concertación que se ejecuta de forma voluntaria.

El órgano de decisión es el Consejo, que cuenta con siete representantes por miembro. Entre sus funciones, destacan la de intercambiar información y discutir cuestiones técnicas, para adoptar luego recomendaciones. El Consejo tampoco posee personalidad jurídica, ni internacional, ni nacional.

Estas características, que pudieran merecer valoraciones negativas desde un punto de vista formalista, son, en mi opinión, una demostración del pragmatismo, prudencia y flexibilidad que animaron a los autores del texto.

El campo de actuación de la Comunidad de los Pirineos se centra en materias como transportes y vías de comunicación; agricultura, economía forestal y de montaña; promoción del turismo y del termalismo; protección de los recursos y del medio natural; protección del mar, lagos y cursos de agua; ordenación del territorio y urbanismo; desarrollo rural y regional; protección del medio social, patrimonio cultural, problemas de formación y desarrollo...Estamos, pues, ante materias propias de la cooperación transfronteriza.

Pese a su estructura ligera y flexibilidad procedimental, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos podrá mejorar su grado de institucionalización y, en consecuencia, su eficacia en el momento en que Francia y España suscriban el acuerdo bilateral que permita hacer efectivo el Convenio marco de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa.

Es de esperar que ese Acuerdo bilateral se elabore desde la perspectiva global de todas las entidades territoriales regionales de la frontera hispano-francesa. En consecuencia, deberá tener en cuenta a la Comunidad de los Pirineos e incluso la cooperación bilateral entre Regiones o unidades territoriales menores de ambos Estados.

Por eso, es importante que se proceda cuanto antes a la ratificación del Convenio marco, para lo que no debe constituir ningún obstáculo la condición jurídica particular del Principado de Andorra.

4.-EL PROGRAMA INTERREG

Aunque ya me he referido a él, quiero detenerme ahora en el primer Programa específico puesto en marcha por la Comunidad Europea para potenciar la cooperación transfronteriza, el Programa INTERREG.

Esta iniciativa, uno de los doce Programas de Iniciativas Comunitarias creados en 1990, tiene como meta preparar a las regiones fronterizas para la entrada en el Mercado Unico, a fin de conseguir la cohesión económica y social de la Comunidad Europea.

El Programa INTERREG nace a partir de una toma de conciencia por parte de la Comunidad Europea de que muchas de las zonas fronterizas padecen el aislamiento de los principales centros de decisión, una

situación marginal como zonas periféricas de los Estados miembros, fragilidad de sus recursos naturales, nivel de renta más bajo y tasa de paro mas elevado.

En consecuencia, el Programa persigue

- * ayudar a estas regiones a superar sus problemas de desarrollo derivadas de su aislamiento de los grandes centros de decisión y negocio.
- * alentar la colaboración administrativa y fomentar las redes de colaboración a un lado y otro de las fronteras interiores, de manera que esos vínculos se integren en las redes comunitarias más amplias.

Para ello, se incentivan tres tipos de iniciativas

- * Realización de programas transfronterizos conjuntos.
- * medidas para favorecer las relaciones entre instituciones públicas u organismos privados de las zonas fronterizas.
- * puesta en marcha de estructuras institucionales comunes.

A nivel español, la distribución de esta financiación ha dado lugar a resultados desiguales: mientras la frontera hispano-portuguesa se han destinado 44.000 millones de pesetas, a la hispano-francesa no superan los 4.000 millones.

Aún reconociendo que la creación de este programa compensaba el olvido que hasta entonces habían demostrado los Fondos Europeos hacia las zonas fronterizas, hay que valorar muy negativamente que se haya limitado la participación en este programa a aquellas zonas susceptibles de acceder a los Objetivos 1,2 y 5b. Aunque me parece coherente con la estrategia global de la política regional comunitaria, esta decisión contraviene la lógica de la cooperación transfronteriza que requiere una programación integral de todo el territorio fronterizo.

5.-CONCLUSIONES

De cara a la futura reforma de los fondos estructurales se debería analizar la inclusión de un nuevo Objetivo específico, destinado a la cooperación transfronteriza y que priorizara las zonas fronterizas poco

desarrolladas, especialmente aquellas que tienen importantes accidentes geográficos.

De esa forma, no sería necesario recurrir a completar el programa INTERREG con fondos del artículo 10 del FEDER y, además, las zonas fronterizas se beneficiarían de la aportación que corresponde a los Estados en los Fondos Europeos, el 85 % actualmente.

Conviene, a este respecto, no olvidar que por su cuantía y su capacidad para complementar otras inversiones estatales o regionales, actualmente los Fondos Europeos parecen los instrumentos más apropiados para dotar convenientemente a un territorio escaso de recursos y con amplias necesidades.

Al integrar financiación comunitaria y estatal, se posibilitaría además la necesaria coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias en materia de ordenación territorial. Para ello, habría que exigir que estos Programas operativos fronterizos se elaborasen a partir de planes de ordenación territorial de todo el área.

Esto exigiría que las políticas comunitarias y, en especial las de infraestructuras y transportes, funcionasen en paralelo con la cooperación transfronteriza. Y sería imprescindible que en los Estados, también en España, se diese amplia participación a las Regiones en la elaboración y ejecución de los Programas operativos de cooperación transfronteriza.

Respecto a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, ésta se halla comprometida en un ambicioso Programa de cooperación transfronteriza que incluye 17 proyectos sobre materias diversas -creación de una marca Pirineos, prevención y lucha contra incendios forestales, Formación en el medio rural pirenaico, realización de un Atlas etnográfico...-. Sin embargo, necesita el apoyo de los Gobiernos francés y español para ser incluidos en el Programa INTERREG.

El documento *Europa 2000: Perspectivas de Desarrollo del Territorio Comunitario*, publicado por la Comisión de las Comunidades Europeas a finales de 1991, desglosa el ámbito europeo en siete grandes grupos regionales por características y flujos de relación homogéneos. De ellos, tres confluyen en el espacio pirenaico: el arco atlántico, el mediterráneo y la diagonal central o zona de interior comprendida entre ambos.

En ese horizonte, los Pirineos pueden desempeñar un papel estratégico: crear un nexo de relación entre ambos arcos, el atlántico y el mediterráneo, de forma que no se creen espacios vacíos que puedan impedir el desarrollo.

Sin duda, ese papel sólo será posible a través de una vía de comunicación ya en marcha, pero que avanza con menor rapidez de lo que desearíamos: el túnel carretero del Somport y la Autovía que debe unir la frontera española con Valencia, pasando por Huesca, Zaragoza y Teruel.

Convencidos de que este proyecto tiene carácter de Estado, desde Aragón estamos tratando de conjuntar voluntades con otras Comunidades Autónomas, como Castilla y León o Navarra, o con el propio Gobierno Central, para que la Autovía sea una realidad en los plazos que necesitamos para poder competir con Europa.

Por la coyuntura internacional y por sus propios errores, España vive una situación económica tan compleja, como peligrosa. Personalmente, estoy bien lejos de compartir el modelo de gasto público y de política social que ha instaurado el Gobierno Central desde 1982. Es preciso generar una nueva cultura del bienestar, donde el trabajo, el esfuerzo y la responsabilidad jueguen un papel prioritario. Hace falta una nueva política presupuestaria y fiscal.

Con demasiada frecuencia, se presenta ante la opinión pública como grandes logros sociales o de modernización lo que no es más que, en palabras de Galbraith, un tributo a *la mayoría electoral satisfecha del PSOE*. Si en estos años las inversiones estatales han primado a Cataluña y Andalucía -la mayor operación de desarrollo regional llevada a cabo en Europa, en palabras de varios ministros-, es justo que ahora las inversiones se centren en aquellos proyectos de interés común que tenemos pendientes otros territorios del Estado.

En Aragón, esperamos que la crisis no retrase la ejecución de una Autovía que consideramos nuestra infraestructura más importante en este final de siglo. Permeabilizar el Pirineo por su parte central y comunicar los Ejes Atlántico y Mediterráneo con una Autovía moderna es la mejor forma de dotar de competitividad a Aragón y a otras zonas de España.

Aunque ya ha sido reconocida inicialmente como red de interés transeuropeo, creo que su alto valor estratégico debe garantizarle

financiación europea. De ninguna forma, admitiremos que intereses particulares quieran dejar en segundo plano esta Autovía del Pirineo Central, para favorecer otras vías de comunicación, objetivamente menos estratégicas y beneficiosas para el conjunto del Estado.

Decía Jean Monnet que “allí donde falta imaginación, los pueblos perecen”. A este lado de los Pirineos no carecemos de imaginación, ni de ilusión. Sin embargo, escuchando las voces que llegan de Bruselas, París o Madrid, nos invade el temor de que Europa acabe siendo sólo un gran mercado.

Las expectativas iniciales sobre la cohesión interna de la Comunidad Europea y, también, sobre un mayor protagonismo de las Regiones en la política regional comunitaria se han llenado de incógnitas y dudas. En cualquier caso, los problemas por los que pasa el acuerdo de Maastricht no deben ser obstáculo para seguir trabajando todos juntos, en favor de un proyecto que debe devolver a Europa su liderazgo mundial, pero no a costa de la solidaridad entre sus miembros, de su diversidad nacional, ni de los valores que nos han caracterizado.

“No se puede construir una nueva Europa sólo con el mercado. De esa forma habrá mucho dinero, pero también diferencias cada vez más profundas entre pobres y ricos”, decía recientemente Maurice Duverger. Y añadía: “Hay que tener en cuenta las culturas que subyacen a cada sociedad. Esa es la gran aportación que llevará a Europa a dominar el mundo en el siglo XXI”.

Cotejar los acuerdos de Maastricht con estas palabras nos obliga a concluir, por un lado que las Regiones y los pueblos no pueden verse excluidos de la nueva Europa y, por otro, que la construcción europea debe compatibilizar la perspectiva económica económica y el progreso social.

Muchas gracias.

PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA EN LAS REGIONES

FERNANDO BECKER ZUAZUA

Consejero de Economía y Hacienda
Junta Castilla y León

Muchas gracias a los organizadores y patrocinadores de este curso por su amable invitación de participar en él y, sobre todo, muy especialmente, al Dr. Rainer Glagow que, desde la Fundación Hanns Seidel, desarrolla una actividad muy importante en los aspectos socioculturales y en las relaciones con Alemania durante muchos años, con gran éxito. Por ello, quiero dejar mi reconocimiento expreso al Sr. Glagow por este trabajo que todos valoramos y, por supuesto, le agradecemos.

De su invitación se deriva mi presencia aquí, para hablarles esta mañana de la planificación estratégica desde la perspectiva del desarrollo regional. En mi intervención, voy a establecer los siguientes apartados: en primer lugar, voy a hacer referencia al aspecto normativo desde el punto de vista conceptual; que es lo que nosotros entendemos por planificación estratégica en el contexto de la política económica regional. En segundo lugar, voy a hacer referencia a aquellos aspectos determinantes o variables exógenas que establecen o fijan ese margen de maniobra. Es decir, qué capacidad tenemos de planificar estratégicamente nuestros objetivos en los próximos años, y mencionaré los aspectos comunitarios y, sobre todo, los factores clave de la convergencia real y nominal respecto a la futura Unión Económica y Monetaria.

También, es obligado referirnos al papel que juega la Administración Central del Estado, es decir, a los estados nacionales. Como es conocido, sus presupuestos y sus instrumentos de intervención en la economía, determinan el margen de maniobra de manera fundamental. Por último, hablaré de las regiones y de las Comunidades Autónomas en el caso de España y,

cuáles son, desde Castilla y León, aquellos elementos claves de la planificación estratégica.

Probablemente, este concepto de planificación es un concepto que puede inducir a error, ya que en economías abiertas o de mercado, el término planificación no tiene ninguna relación con lo que con anterioridad se denominaba la planificación central. Era el caso de aquellas economías que estaban fuertemente planificadas en ausencia de actividad de mercado, por lo tanto, el concepto de planificación estratégica hay que verlo desde una perspectiva empresarial, es decir, se trata de trasladar aquellos instrumentos de análisis, aquellas formas de actuación y de gestión de la empresa privada a otros ámbitos, concretamente en este caso, al ámbito del sector público o de las Administraciones Públicas. Ello se hace porque entendemos que, los criterios de gestión privados deben de ser incorporados, en la medida de lo posible, a la toma de decisiones, o a cualquier otra forma de actuación de las Administraciones Públicas, dado que mejoran su eficiencia. El gran problema de nuestro sector público es precisamente el alejarse de los patrones de comportamiento de la empresa privada en exceso y, por supuesto, caer en la denominada ineficiencia "x" (*) que padecen las Administraciones Públicas en su gestión, tanto en términos de productividad, como de eficacia. A ello hay que añadir el gigantismo, acompañado de una falta de objetivos claros a corto y largo plazo, por lo que se sitúa en inferioridad de condiciones respecto a las empresas privadas.

Por lo tanto, esas fórmulas, esas formas de gestión encajan en esa concepción de la planificación estratégica que no es, ni más ni menos, que convertir el sistema en un fin en sí mismo y establecer una serie de objetivos y metas con la idea de mejorar el bienestar de los ciudadanos y, por supuesto, crear un marco de certidumbre en la actividad económica. Se trata de que los agentes económicos que están influidos por las acciones de las Administraciones Públicas puedan percibir y tener en cuenta ese marco organizativo. En definitiva, se trata de hacer mas competitiva la acción de Gobierno, es decir, mejorar nuestra competitividad en todos los ámbitos, por supuesto, en este caso, en el de la economía. Y esa mejora de

(*) Este término hace referencia a las pérdidas de eficiencia debidas a la gestión pública, por motivos tales como: retribuciones elevadas, intensidad del factor trabajo, intromisiones de tipo político, objetivos dispersos de la Administración, beneficios inexistentes, entre otros.

la competitividad, esa búsqueda de competir en mejores condiciones con nuestros homólogos europeos, como en otros países u otras regiones, es el elemento básico de esa planificación estratégica.

Como todos Vds. saben, la competitividad es un fenómeno complejo Si nosotros tuviésemos que medir cómo una economía o una región o un sector determinado de la actividad económica es más o menos competitivo, encontraríamos serias dificultades, porque no existen indicadores exactos ni definitivos que reflejen mejoras o pérdidas de competitividad de la actividad económica. Pero, aún así, hay que hacer un esfuerzo en ese sentido y tratar de ver cuáles son los factores determinantes en la mejora o la búsqueda de la competitividad.

Desde el punto de vista económico y con la ayuda estadística, existen una serie de indicadores, como pueden ser el tipo de cambio efectivo real de la peseta -que es un indicador de competitividad que determina nuestro patrón de comercio-, la evolución de los costes financieros (tipos de interés), los costes laborales, pueden ser el número de horas perdidas por conflictos laborales, nuestro stock de capital fijo social (el nivel o volumen de equipamientos y de infraestructuras). Por lo tanto, existen indicadores directos e indirectos para medir nuestra situación competitiva.

Si hacemos un repaso de estos factores de competitividad, observamos que la economía española y, por supuesto, la economía de Castilla y León en estos momentos ha sufrido un retroceso, en su posición competitiva respecto de otros países europeos y, fundamentalmente, con la Comunidad Europea; es decir, si analizamos el tipo de cambio efectivo real de la peseta, la peseta está sobrevaluada respecto al tipo de cambio de equilibrio, lo cual resta competitividad a nuestras exportaciones, es decir, hace menos competitivas nuestras ventas al exterior.

Analizando los tipos de interés, observamos que hay un diferencial descubierto en torno a 4 puntos porcentuales o más, en relación con los países con los que principalmente comerciamos. Esto quiere decir que nuestras empresas, al tomar crédito, tienen que pagar más por esa obtención de recursos que otros países o economías del entorno europeo. Si analizamos los costes laborales, observamos que los salarios han ido por delante de la inflación y, por supuesto, no se acompañan con aumentos de productividad; esto quiere decir que hemos perdido posiciones en cuanto a nuestra posición competitiva desde el punto de vista de los costes del traba-

jo, que era una de las principales ventajas que teníamos respecto de nuestros principales competidores.

Por lo tanto, en ese sentido, esa competitividad está deteriorada y los costes laborales unitarios reflejan perfectamente esa situación. Si también analizamos la dotación de capital fijo social, observamos que, en Castilla y León y en muchas regiones, sobre todo las más atrasadas, las de menor renta, tienen una dotación insuficiente de esas infraestructuras, que puede medirse por la red de comunicaciones, carreteras, equipamientos sociales, comunicaciones de telefonía, de televisión, etc. Ello implica que las empresas tienen que soportar costes adicionales, bien sea por las dificultades de transporte, bien porque no están directamente comunicadas con los centros de desarrollo más avanzados de Europa. Por múltiples razones tienen que pagar más por hacer su gestión y, por supuesto, producir esos bienes y servicios. Por lo tanto, la función de coste empresarial es creciente y nos coloca en una situación de inferioridad respecto a los principales países competidores.

Todo esto nos indica que hay que hacer un esfuerzo por mejorar esa situación de pérdidas de competitividad y que, con los instrumentos que tiene al alcance la Administración, debe acercar y equilibrar la renta tanto nacional como regional a la media comunitaria y, por lo tanto, converger con la Comunidad Económica Europea hacia los niveles y estándares de vida europeos. Por tanto, éstas son, en definitiva, las metas que se persiguen mediante la planificación estratégica, que trata de introducir criterios de gestión de empresa privada en las Administraciones Públicas.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo se hace compatible dentro de la política de desarrollo regional la planificación estratégica. Si miramos hacia atrás, la política regional es un fenómeno reciente. A partir de la gran depresión de los años 30, es cuando se empiezan a tomar en algunos países decisiones específicas para tratar de reducir los desequilibrios territoriales por parte de los gobiernos nacionales. Incluso la teoría económica empieza a hacer desarrollos normativos para tratar de buscar un mayor grado de equidad, a fin de evitar las desigualdades existentes entre regiones de determinados países. Gran Bretaña y Estados Unidos, países de tradición anglosajona, son los que van a aplicar ese tipo de criterios diferenciadores y, por supuesto, intervencionistas, para mejorar la desigualdad territorial de sus respectivas economías.

Tenemos el ejemplo del New Deal en los Estados Unidos, y también otros programas en Inglaterra, que rompen la tradición neoclásica del "no intervencionismo". Hasta ese momento, la idea imperante en estos países y en las teorías económicas era la de respetar las reglas del mercado y no efectuar intervenciones directas por parte de la Administración.

Después de esta fase, se entra en un período en el que no hay grandes aportaciones y la teoría económica poco a poco se vuelve más partidaria de un intervencionismo generalizado. Triunfan las ideas keynesianas y postkeynesianas durante un largo período de tiempo. Durante esa época, se ponen en marcha todos esos polos de desarrollo o zonas preferentes, que van buscando la eliminación de diferencias de desarrollo territorial. Sin embargo, esos planteamientos también van a entrar en crisis en los años 70, cuando las economías comienzan a tener un comportamiento más neoclásico. Aparecen los denominados "shocks" de oferta que alteran profundamente los mercados de factores. Entonces se produce una ralentización de lo que se puede denominar políticas de desarrollo regional; y se cuestiona su papel, al considerar que la política económica de un país debe ejercer influencia en todo su territorio y que los problemas no se solucionan mediante acciones particularizadas y, por supuesto, de signo intervencionista.

Es el auge de las políticas de oferta, y ello ocurre en la década de los años 80, por lo que pasa a un segundo plano el intervencionismo exagerado o de tipo keynesiano de las administraciones. A partir de ese momento, se abren otras posibilidades que giran en torno a una concepción distinta. Se produce el gran fenómeno de la construcción europea y entonces, a partir de ese momento, se empieza a suscitar un doble efecto. Por un lado, los estados nacionales van cediendo soberanía a las distintas regiones. Ceden mayores competencias y avanza la descentralización hacia muchas regiones. España, con la construcción del Estado de las Autonomías, es un ejemplo claro en este sentido. Y, al mismo tiempo, ese doble efecto se manifiesta en una cesión de soberanía desde los estados nacionales hacia los entes supranacionales de la Comunidad Económica Europea.

Por lo tanto, hay unas fuerzas centrífugas y otras centrípetas, que dejan a los estados nacionales en una situación de mayor debilidad o de menor capacidad de influencia en muchas de las actividades propias de las economías de cada uno de los países de la Comunidad Europea.

En este nuevo entorno, las políticas regionales cobran una nueva dimensión, ya que desde la vertiente europea se trata de coordinar y, sobre todo, tratar de evitar aquellos efectos negativos derivados de la integración económica. Cuando se logra un área de libre cambio y, por supuesto, una unión aduanera, incluso, hasta lograr el Mercado Único en la Comunidad Económica Europea, hay ganadores y perdedores. Es decir, la tarta que significa mayor crecimiento y mayor comercio, no se reparte por igual. Algunos países se benefician más que otros, algunas regiones se ven más beneficiadas que otras. Por lo que es necesario aplicar una serie de ayudas o medidas de acompañamiento para que no se vean perjudicadas esas regiones o áreas económicas como consecuencia de la integración económica. Ahí surge la necesidad de la política regional específica desde la Comunidad Económica Europea, que trata de conformar un mayor protagonismo de las regiones para que se puedan acercar a los niveles de desarrollo de sus países o bien a la media comunitaria. Todo ello implica el establecimiento de un poderoso y potente mecanismo de redistribución de recursos entre las distintas regiones europeas.

A partir de estos hechos, el protagonismo de las regiones se acentúa y el análisis regional y las políticas de desarrollo regional cobran un impulso inusitado. Se refieren fundamentalmente al entorno europeo y van destinadas a evitar las disparidades consiguientes a un crecimiento desigual derivado de la integración económica.

En este contexto normativo, nos encontramos en la actualidad una política regional con estas características: por un lado, cuenta con los recursos financieros derivados de los propios ingresos. En el caso de España, las Comunidades Autónomas van accediendo cada vez más a un mayor grado de autonomía y capacidad de autogobierno, lo cual quiere decir que van incrementando sus presupuestos regionales, y el propio Ejecutivo regional puede tomar decisiones que influyen cada vez más en la economía de su propio territorio. Esto es muy importante desde el punto de vista de la capacidad de hacer, de la política de desarrollo regional, un factor endógeno de crecimiento, ya que hasta entonces ello era impensable y, por otro lado, también cuenta con la posibilidad de obtener recursos desde las Comunidades Europeas, con el objetivo de paliar las desigualdades territoriales.

Así, observamos que, mientras que los recursos que provienen de las

Comunidades Europeas han ido aumentando, los recursos que provienen de la Administración Central del Estado han crecido a menor tasa que los primeros. Los estados nacionales han sido más cicateros, o por lo menos no han incrementado sus dotaciones financieras a las Comunidades Autónomas en las cantidades suficientes. Esto queda reflejado en el último Acuerdo de Financiación Autonómica del 20 de enero, que más tarde comentaremos, y que trata de asegurar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas en España. Las mayores aportaciones comunitarias y la menor dependencia de la Administración Central, como consecuencia de los pactos autonómicos y de mayores competencias, van configurando una mayor capacidad de acción en las distintas Comunidades Autónomas de los Gobiernos regionales.

Estas reflexiones pueden comprobarse cuantitativamente en España en el grado de descentralización progresivo del gasto consolidado del sector público y sus subsectores en porcentaje del P.I.B. (cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1

PORCENTAJE SOBRE EL P.I.B. p.m. PREVISTO DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS SUBSECTORES

(miles de millones de pesetas)

Años	P.I.B. p.m. previsto	Sector público (1) y (2)	%	Subsector Estado (1) y (2)	%	Subsector Comunidades Autónomas (2)	%	Subsector Entidades Locales (2)	%
1984	25.714,0	10.654,0	41,4	8.319,8	32,3	1.227,6	4,8	1.106,6	4,3
1985	28.285,0	12.248,4	43,3	9.380,8	33,2	1.546,0	5,4	1.321,6	4,7
1986	31.925,0	13.473,3	42,2	10.139,9	31,8	1.832,5	5,7	1.500,9	4,7
1987	35.429,0	14.576,1	41,1	10.811,3	30,5	2.166,4	6,1	1.598,4	4,5
1988	38.038,0	15.782,6	41,5	11.002,8	28,9	2.816,3	7,4	1.963,5	5,2
1989	42.317,0	18.809,9	44,4	12.884,0	30,4	3.488,1	8,2	2.437,8	5,8
1990	49.509,0	21.989,0	44,4	14.858,7	30,0	4.215,0	8,5	2.915,3	5,9

(1) Incluye pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas

(2) No incluye el gasto por variaciones de Pasivos Financieros

Fuente: La descentralización del gasto público en España. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1991, pág. 145

En él podemos apreciar cómo el sector público ha ido ganando peso en la economía española. Si en 1984 representaba el 41,4% del PIB, en 1990 se había incrementado hasta el 44,4%. Este crecimiento se ha visto acompañado por la descentralización hacia las Comunidades Autónomas y entidades locales, que han visto incrementar su participación en el sector público total. Ello se comprueba al pasar las primeras de una participación en el PIB del 4,8% en 1984 al 8,5% en 1990, mientras que las segundas lo hacían

del 4,3% al 5,9% en el período considerado. Resulta importante destacar el hecho de que este proceso de descentralización no ha llevado aparejada una disminución similar del subsector Estado, ya que mientras éste reducía en tan sólo 2,3 puntos porcentuales su participación, las Comunidades Autónomas crecían en 3,7 puntos y las Entidades Locales en 1,6 puntos porcentuales. Ello indica que la Administración Central del Estado no ha reducido su tamaño significativamente, a pesar de la transferencia de competencias a otros subsectores de las Administraciones Públicas.

EL DESARROLLO DE CASTILLA Y LEÓN

Nuestra Comunidad Autónoma se ha beneficiado durante estos últimos años, más concretamente entre 1985 y 1990, de la expansión económica internacional y de la economía española en su conjunto. En el cuadro n.º 2, se puede apreciar que en el año 1990 el P.I.B. regional ascendía en términos corrientes a 2,9 billones de pesetas, lo que representa aproximadamente el 6% del total nacional. Esta cifra es a todas luces insuficiente, si tenemos en cuenta la extensión de Castilla y León y el número de habitantes. En el ranking por Comunidades Autónomas, Castilla y León ocupa el puesto número 11, lo que quiere decir que se encuentra en la parte media de la distribución de la tabla. Si relacionamos la renta regional con la media europea, observamos que la diferencia con la media europea está en torno al 20%, es decir, que todavía nos queda un largo trecho para ser europeos. En la distribución sectorial del P.I.B. regional, observamos que la agricultura supone el 9,7%, la industria el 26,5%, la construcción el 10,6% y los servicios el 53%. De este reparto se derivan varias interpretaciones. La primera es que la agricultura todavía ocupa un lugar importante frente a la media nacional, prácticamente el doble del conjunto español; este desequilibrio se ve compensado por el resto de los sectores industria y construcción, mientras que los servicios se encuentran por debajo de la media nacional, que se sitúa casi en el 62% del P.I.B. frente al 53% de Castilla y León. La segunda diferencia es que la industria supera a la media nacional en un punto y medio porcentual, el 26,5% frente al 25%, y la tercera es que la construcción también se encuentra más desarrollada que en el resto de

Cuadro n.º 2

ESTRUCTURA REGIONAL DEL P.I.B. POR SECTORES

(Precios corrientes. Año 1990) – (Estructura regional. Porcentaje)

Comunidades	Agricultura y pesca	Industria	Construcción	Servicios	PIB total	ESTRUCTURA REGIONAL (porcentaje)				
						Agricultura y pesca	Industria	Construcción	Servicios	PIB total
Andalucía	601.909	1.072.664	717.122	4.006.694	6.398.389	9,41	16,76	11,21	62,62	100,00
Aragón	106.369	528.869	137.652	935.413	1.708.303	6,23	30,96	8,06	54,75	100,00
Asturias	40.956	463.589	93.910	681.153	1.279.608	3,20	36,23	7,34	53,23	100,00
Baleares	23.078	147.776	112.027	959.899	1.242.780	1,86	11,89	9,01	77,24	100,00
Canarias	68.711	221.054	223.360	1.382.286	1.895.411	3,63	11,66	11,78	72,93	100,00
Cantabria	32.324	160.640	53.582	382.262	628.808	5,14	25,55	8,52	60,79	100,00
Castilla-La Mancha	207.206	424.347	232.078	887.065	1.750.696	11,84	24,24	13,26	50,66	100,00
Castilla y León	286.302	784.380	313.793	1.571.969	2.956.444	9,68	26,53	10,61	53,18	100,00
Cataluña	179.854	3.373.071	690.174	6.110.974	10.354.073	1,74	32,58	6,67	59,01	100,00
Comunidad Valenciana	200.956	1.437.945	446.400	3.239.953	5.325.254	3,77	27,00	8,38	60,85	100,00
Extremadura	108.276	171.628	116.274	508.559	904.737	11,97	18,97	12,85	56,21	100,00
Galicia	257.105	694.470	289.238	1.696.654	2.937.467	8,75	23,64	9,85	57,76	100,00
Madrid	17.657	1.526.013	552.011	6.347.490	8.443.171	0,21	18,07	6,54	75,18	100,00
Murcia	109.853	244.511	126.718	655.101	1.136.183	9,67	21,52	11,15	57,66	100,00
Navarra	42.961	261.518	60.727	397.491	762.697	5,63	34,29	7,96	52,12	100,00
País Vasco	55.580	1.128.976	168.592	1.686.442	3.039.590	1,83	37,14	5,55	55,48	100,00
Rioja (La)	40.335	107.433	30.718	195.998	374.484	10,77	28,69	8,20	52,34	100,00
TOTAL	2.379.432	12.748.884	4.364.376	31.645.403	51.138.095	4,65	24,93	8,53	61,89	100,00

Fuente: FIES

España, ya que supone el 10,6% frente al 8,5% nacional. Esta situación refleja que Castilla y León es una Comunidad mas industrializada que otras comunidades tradicionalmente de mayor renta, como es el caso de Madrid (18%), Murcia (22%) o incluso, Andalucía (16,7%). Ello quiere decir que la industria se convierte así en el principal elemento de desarrollo de nuestra Comunidad Autónoma hasta el punto de que, sin un crecimiento industrial fuertemente consolidado en el futuro, difícilmente se podrán acortar las distancias en términos de renta y bienestar con el resto de España y la Comunidad Europea.

LA CONVERGENCIA CON EUROPA

El Programa de Convergencia del Gobierno de la Nación, presentado en marzo del presente año, trata de incorporar a España al Proyecto de la Unión Económica y Monetaria acordado en Maastricht. En ese Programa, se constata la necesidad de reducir el déficit público de las Administraciones Públicas en el período 1992-96, desde los valores actuales que superan el 4% del P.I.B. hasta el 1% en 1996 (Cuadro n.º 3). La razón fundamental es que, de esta manera, se eliminan las fuertes distorsiones que provoca el déficit público en la economía española y que impiden la convergencia real y nominal de nuestra economía respecto de la europea. Este ajuste repercute necesariamente en las Comunidades Autónomas, que también son Estado. En el Acuerdo de Financiación Autonómica de 20 de enero de este año, se acordó hacer un esfuerzo conjunto en la reducción del déficit público, de forma que tanto la Administración Central del Estado, como las Administraciones Públicas Territoriales realizarían un esfuerzo similar para la consecución del objetivo de reducir el déficit hasta el 1% del P.I.B. Esta decisión necesaria condiciona la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas de los próximos años, y como la política de ingresos y gastos de los Gobiernos regionales es el principal instrumento con que cuentan para llevar a cabo sus acciones de gobierno, la decisión adoptada por el Gobierno implica una fuerte restricción en el margen de maniobra para llevar a cabo acciones.

Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo volumen de gasto, ni por supuesto la misma tendencia de gasto. Es decir, existen algunas que han visto crecer sus gastos más deprisa que otras, no

Cuadro n.º 3
NECESIDADES DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS 1992-96
 (En porcentajes del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996
<i>I. AA. PP. CENTRALES (%)</i>	-2,86	-2,56	-2,01	-1,36	-0,75
-Estado (%)	-2,46	-2,63	-2,09	-1,54	-0,75
-OO. AA. AA. y Seguridad Social (%)	-0,40	0,07	0,08	0,18	0,00
<i>II. AA. PP. TERRITORIALES (%)</i>	-1,07	-0,91	-0,64	-0,42	-0,23
-Comunidades Autónomas (%)	-0,92	-0,76	-0,49	-0,32	-0,16
-Corporaciones Locales (%)	-0,15	-0,15	-0,15	-0,10	-0,07
<i>III. ADMINISTRAC. PÚBLICAS (%)</i>	-3,93	-3,47	-2,65	-1,78	-0,98

FUENTE: Programa de Convergencia. Ministerio de Economía y Hacienda. Marzo 1992

sólo por su nivel competencial sino por su propia decisión política. Esto se puede apreciar en el cuadro n.º 4, en el que se representan las Comunidades Autónomas y sus Presupuestos correspondientes en el período 1986-1991. Castilla y León ha tenido un crecimiento de gasto ligeramente inferior a la media del conjunto de las Comunidades Autónomas; ello contrasta con sus necesidades de desarrollo que habíamos visto anteriormente. Así, mientras que el incremento medio para las 17 Comunidades Autónomas en el período considerado fue del 2,77%, nuestra Comunidad Autónoma registró un 2,66%. Esta menor expansión del gasto ha sido consecuencia de una menor política de endeudamiento, lo que proporciona a la Comunidad Autónoma un mayor margen en el futuro. En este sentido, la aplicación del Programa de Convergencia para Castilla y León en los próximos años no va a ser tan traumática como lo va a ser para otras Comunidades Autónomas que tienen un mayor déficit y, por tanto, un mayor volumen de deuda pública.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO APLICACIÓN ESTRATÉGICA

La economía española en su conjunto está sufriendo una fuerte desaceleración en sus tasas de crecimiento, y no es lo mismo gobernar en un ciclo económico expansivo que en una situación de recesión, sobre todo si existe un fuerte desfase en nuestras tasas de desarrollo. Las inversiones se están retrayendo no sólo aquí, sino también en todo el ámbito nacional con

Cuadro n.º 4

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS. 1986-1991
(Millones de pesetas)

CC.AA.	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1991/1986
Andalucía	529.672	672.708	799.965	1.029.858	1.215.820	1.348.915	2,55
Aragón	33.172	40.475	48.670	53.263	60.475	84.845	2,56
Asturias	35.405	42.089	49.305	55.542	66.592	79.809	2,25
Baleares	12.086	15.708	16.545	20.274	24.975	31.629	2,62
Canarias	80.171	102.322	123.988	164.732	193.920	219.326	2,74
Cantabria	23.124	25.848	32.522	41.523	50.032	50.466	2,18
Castilla-La Mancha	49.683	72.484	89.217	110.615	125.595	147.795	2,97
Castilla y León	61.379	72.790	90.128	122.366	150.404	162.968	2,66
Cataluña	451.190	512.029	704.234	864.868	1.064.600	1.211.228	2,68
Extremadura	33.213	41.237	47.898	65.597	85.549	100.128	3,01
Galicia	137.008	194.332	235.720	282.859	354.515	388.154	2,83
La Rioja	10.011	11.999	14.928	17.790	23.358	25.446	2,54
Madrid	116.285	146.532	185.005	224.125	298.619	298.619	2,57
Murcia	30.988	33.338	39.244	51.354	62.377	67.334	2,17
Valenciana	167.762	214.360	374.705	460.404	557.806	640.743	3,82
Navarra	72.634	77.460	85.742	99.746	124.476	212.574	2,93
País Vasco	159.934	175.961	304.344	382.279	428.456	480.216	3,00
TOTAL	2.003.717	2.451.672	3.244.148	4.047.195	4.887.569	5.550.195	2,77

NOTA: Consolidación de los Presupuestos de la Administración General y de los Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda. Boletines Oficiales de las CC.AA., y elaboración propia.

la consiguiente reducción en la creación de empleo y, lo que es más importante, una gran incertidumbre frente al futuro económico. En este contexto, nuestra acción de gobierno debe de replantearse y debe de perseguir otros objetivos, que no sean simplemente aprovecharse de la bonanza económica generalizada que existía en el pasado no sólo en España sino también en la economía internacional. Es precisamente en este contexto, en el que nuestra programación estratégica tiene planteado para los próximos meses la elaboración de un Programa de Dinamización Industrial con el apoyo de los agentes sociales.

Al principio, comentaba que Castilla y León ya no es una Comunidad fundamentalmente agraria, y que tampoco basa su economía en el sector servicios. Tiene un sector industrial vertebrado (por supuesto, mejorable) que debe ser potenciado. En esa línea, se inscribe nuestra programación de política industrial para los próximos años de gobierno.

¿Qué es lo que se persigue con ese Plan? En ese Plan se contiene el propósito de consolidar la industria existente y crear nuevas industrias de demanda media y fuerte. La política industrial en nuestro país ha adolecido

de una excesiva pasividad, limitándose exclusivamente a una serie de medidas de tipo horizontal y políticas a la defensiva en la reconversión de sectores en declive o también denominados sectores ocaso. Desde nuestra óptica, entendemos que la política industrial debe ser una política activa, o lo que es lo mismo, debe complementar a una política económica general que busca la competitividad. También hemos echado en falta la inexistencia de instrumentos financieros destinados a fomentar la industria y, lo que es más importante, una estrecha relación entre banca y sector industrial. Aquí lo que ha predominado ha sido un modelo de banca universal más parecido al modelo anglosajón, y se han ido desmantelando paulatinamente las corporaciones industriales ligadas a los bancos nacionales, que se habían ido construyendo a partir del desarrollo de los años 60. La falta de interrelación del binomio banca-industria ha generado fuertes insuficiencias en nuestro tejido industrial.

En el estrecho margen de actuación que permite la política regional a las actuaciones de política industrial, hemos previsto actuaciones que operan fundamentalmente en la vertiente de la oferta. Estas actuaciones se concretan en tres vertientes:

a) Políticas horizontales que afectan a toda la estructura productiva. Destacamos el área de la promoción industrial en varias medidas. La atracción de nuevas inversiones mediante incentivos regionales, apoyos específicos financieros a las PYMES, la creación de una Agencia de Desarrollo Regional para Castilla y León y la priorización de zonas de reindustrialización afectadas por las crisis minera y agraria. La innovación científica y desarrollo tecnológico ocupa uno de los aspectos más destacados, ya que resulta imprescindible para alcanzar economías de escala y poder competir en un comercio internacional caracterizado por intercambios de tipo intraindustrial. La promoción comercial, con la creación de redes y consorcios de exportación, también será una de las tareas esenciales para ganar cuota de mercado en el exterior. Estas acciones se completan con otras muy concretas de promoción a la industria de la artesanía, el desarrollo de la cultura de la Calidad Total, así como la incentivación y promoción del diseño industrial.

La formación a trabajadores y empresarios es una herramienta esencial para mejorar la productividad y alcanzar mayores niveles de competitividad. Se instrumentan políticas de empleo y formación profesional, para que la fuerza de trabajo disfrute de una cualificación profesional similar a la de otras regiones europeas. Desde la vertiente empresarial se hace, hoy más

que nunca, necesario favorecer una cultura empresarial homologable a la de los principales países europeos. Ello se consigue mediante escuelas de negocios, servicios de gestión empresarial a disposición de las empresas y la asistencia técnica y apoyo financiero a las organizaciones patronales. En este apartado, cobra especial relevancia la formación y reciclaje de empresarios y, más aún, la de los jóvenes empresarios.

En el capítulo de infraestructuras, la existencia de una dotación óptima de capital fijo social (C.F.S.) resulta una condición necesaria para abaratar costes y aproximar mercados. Los planes regionales de carreteras y ferrocarriles ya trazados, vertebrarán territorialmente los núcleos industriales más avanzados de la Comunidad y les darán salida a Europa. La dotación de suelo industrial es otra de las condiciones esenciales para la industrialización. Castilla y León dispone de un total de 11.374 Has de suelo industrial calificado en sus diversas modalidades, de las que un tercio han sido ya desarrolladas, y pronto alcanzaremos el 50% restante. Para la promoción de suelo industrial, la empresa GESTURCAL promocionará los polígonos industriales necesarios y compatibles con la demanda potencial, al mismo tiempo que la política de gestión urbanística se hará en coordinación con las corporaciones locales.

b) Políticas sectoriales. En este capítulo destaca la política energética, agraria y turística. En cuanto a la primera, su importancia queda reflejada en el dato de que el sector energético representa en Castilla y León aproximadamente el 26,5% del total del V.A.B. regional. Solamente la minería del carbón proporciona empleo directo a 13.500 personas, lo que nos da una idea de la magnitud económica de este subsector. Se prevé la puesta en marcha de un Programa de Actuación Minera con acciones sobre la racionalización de explotaciones, formación y hábitat minero principalmente, así como la elaboración de un nuevo Plan Energético de Castilla y León, en el que el gas cobrará una importancia decisiva en el futuro energético de la Región. El desarrollo del gas permitirá reducir los costes energéticos a las empresas, al ser utilizado en procesos de cogeneración. La red de gasoductos que se proyecta para el futuro cubrirá todas las provincias de la Comunidad Autónoma. En este capítulo energético, también se buscará un acuerdo con las compañías eléctricas para compensar los extracostes de la explotación de los recursos energéticos en nuestra Comunidad. Se trata de buscar, mediante una fórmula cooperativa, la participación de las empresas eléctricas en grandes proyectos industriales con gran impacto regional.

La política agroalimentaria se traducirá en una potenciación de la calidad de los productos alimentarios así como su promoción, ayudas a este tipo de empresas coordinadas con el FEOGA e incentivos regionales, ayudas a la comercialización y a agrupaciones profesionales.

La política turística adquiere una dimensión especial dado el enorme potencial de desarrollo turístico que tiene nuestra Región. El aprovechamiento de este potencial y la mejora en calidad y cantidad de la oferta turística regional constituyen los objetivos esenciales. Se busca promover iniciativas empresariales y profesionales y corregir la tradicional estacionalidad de la demanda turística. En esta concepción del turismo, la calidad es un fin en sí mismo, dado que las rentas que genera son muy superiores en el medio y largo plazo. El apoyo a incentivos a la mejora y construcción de infraestructuras turísticas, acciones de formación y especialización de personal de hostelería y actividades vinculadas al medio rural, son las vías de futuro que serán emprendidas.

c) Marco de relaciones laborales-industriales. La política económica, para ser eficaz, debe contar con el apoyo de los principales agentes económicos. Los pactos globales solamente sirven para momentos críticos y quizás ya sea demasiado tarde. La modalidad de los pactos en último extremo se ha ido sustituyendo en otros países más avanzados industrialmente por una negociación intertemporal y permanente, a través de una Comisión de Seguimiento de la Competitividad. Esta Comisión será creada en Castilla y León con el objetivo de analizar y valorar las variaciones de competitividad que se produzcan en nuestra Región, frente a otras Comunidades Autónomas, media nacional e incluso otros países con quien comerciamos. Esta labor será posible a través de los apoyos estadísticos y suministro de información por parte de la Consejería de Economía y Hacienda a los integrantes de esta Comisión. En ella estarán representados los agentes sociales y la Administración. Los resultados de estos análisis y valoraciones servirán a la Administración regional para tomar decisiones que, dentro de sus posibilidades, serán puestas en marcha y que intentarán reducir los diferenciales de competitividad por otros países.

Como se puede apreciar, éste es un ejemplo de lo que en Castilla y León estamos haciendo en el ámbito de la programación estratégica, factor clave en cualquier sociedad moderna para alcanzar objetivos ambiciosos dentro del rigor y una buena gestión del sector público.

LAS REGIONES Y LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA ⁽¹⁾

FRANCISCO PUY

Catedrático de Filosofía del Derecho, Moral y Política.
Universidad de Santiago de Compostela.

Se conoce con el nombre de Administración Única (en adelante AU) una propuesta política surgida en España en 1992 que pretende introducir profundos cambios en la organización político-administrativa del Estado Autonómico. La propuesta ha provocado gran expectación, por diversas causas y en especial por dos: porque afecta al actual equilibrio de poderes existente entre el poder central y los poderes regionales; y porque condiciona el futuro de las regiones o comunidades autónomas del Reino de España. Constituye, a mi entender, una elocuente prueba de lo que digo, el hecho de que en este Coursillo sobre la problemática actual del Regionalismo Europeo, su agudo coordinador el Dr. Glagow haya estimado oportuno dedicar a la AU una de las cortas trece unidades didácticas que lo integran.

¿Qué significa la propuesta AU?

Tres causas, por lo menos, dificultan el desideratum de satisfacer esa pregunta con una respuesta sencilla: La primera causa de embarazo deriva de la novedad e inmediatez de la idea ⁽²⁾. La segunda causa de dificultades consiste en la complejidad propia de todo tema organizativo ⁽³⁾. Y la tercera

(1) En este curso sobre El Regionalismo en Europa se me ha pedido que hable sobre Las Regiones y la Administración Única. Agradezco como se merece la invitación a las personas e instituciones responsables del Curso. Y en especial a la Universidad Internacional Alfonso VIII, de Soria, en Castilla-León; a la directora de la misma, D^a Yolanda Martínez Hernando; a la Fundación Hanns-Seidel, de Munich, en Baviera; y al Dr. Rainer Glagow, su representante en España. Muchas gracias a todos. Y también a todos los aquí presentes, por lo mucho que me honra vuestra presencia.

(2) El primer obstáculo -la novedad de la idea- acarrea al observador el embarazo de la falta de precedentes. Este obstáculo, sin embargo, no es ciertamente irresistible.

(3) El segundo problema -la complejidad de la organización político-administrativa- es más serio. Pero también es relativamente superable para quien esté avezado a manejarse en la laberíntica estructura del Estado contemporáneo.

causa de problemas estriba en la naturaleza tensa y cambiante propia de la vida política ⁽⁴⁾.

Esta última dificultad es la peor. La propuesta AU pertenece al campo de las decisiones a tomar sobre la marcha, que no dejan tiempo apenas para estudiar pros y contras. Y en este dominio, el tiempo es un potro indómito que precipita los acontecimientos y que no se deja detener ni concede un respiro a nadie: ni a los actores ni a los investigadores de lo que pasa.

Hechas esas advertencias cautelares, debo declarar que tampoco me amilano ante las dificultades y que voy a intentar vencerlas realizando el mayor esfuerzo de simplificación de que sea capaz. Por lo tanto, voy a tratar de reducir esta compleja cuestión, enfocándola tan sólo desde tres ángulos complementarios y creo que suficientes, a saber:

1º) Las vicisitudes de la propuesta.

2º) La consistencia de la propuesta.

3º) El contenido de la propuesta.

Al final veremos si la estrategia ha sido oportuna y ese triple enfoque de la cuestión que analizamos nos ha permitido entenderla un poco mejor, capacitándonos para evaluarla más justamente.

1.-LAS VICISITUDES DE LA PROPUESTA.

Los hechos principales que enmarcan la propuesta AU se resumen en los siguientes eventos.

El día 10 de Marzo de este mismo año (1992) D. Manuel Fraga Iribarne formula por primera vez la propuesta AU en el Parlamento de Galicia, en su sede de Santiago de Compostela. La propuesta surge al comienzo del preceptivo discurso con que el Presidente de la Xunta abre el anual Debate sobre el Estado de la Autonomía. La propuesta pasa prácticamente desapercibida para los partidos de la oposición. Sólo el diputado socialista Sr. Rodríguez Pardo olfateó la presa, degradando su oposición a la misma con

(4) La tercera dificultad, en cambio, la que deriva del atropellado suceder de los acontecimientos que impone la dura pugnacidad de la diaria batalla política, es un valladar casi inexpugnable para todos; también para los expertos. La permanente confrontación política le prohíbe al analista el conocido método de detener el tiempo, o de suponerlo suspendido.

una invectiva contra el proponente, al que acusa de “irresponsabilidad” y de “deslealtad constitucional”.

El día siguiente 11 de Marzo, a pesar de todo, el Parlamento, gracias a la mayoría absoluta del Partido Popular, aprueba una resolución sobre el tema. La resolución reproduce la propuesta del Prof. Fraga en sus propios términos y obliga a la Xunta a tomar todas las medidas a su alcance para llevarla adelante.

En las fechas inmediatas siguientes, el Presidente manifiesta que se han constituido grupos de trabajo en todas las Consellerías para aportar los datos necesarios para concretar con rigor la propuesta AU gallega, de cara a una negociación sucesiva de sus contenidos, a celebrar con todos los interesados ⁽⁵⁾. Pero estas matizaciones presidenciales quedan ahogadas casi del todo por el fragor del clamoreo suscitado por la propia propuesta.

Porque lo cierto es que a partir del 12 de Marzo, la propuesta AU se convierte en objeto principal de debate en toda España. Los posicionamientos generales acerca de ella son los siguientes.

En contra de la propuesta están los partidarios y los gobernantes socialistas; y también la derecha radical extraparlamentaria. A favor de la propuesta están, en cambio, el PP y los gobernantes populares; y los partidos y los gobernantes del arco nacionalista y regionalista.

En cuanto a órganos de difusión, los medios madrileños son más bien adversos; y los medios regionales, más bien favorables.

Pero todas esas reglas tienen excepciones. Las más notables han sido dos: la actitud positiva del socialista Francisco Vázquez, alcalde de La Coruña y Presidente de la Federación Nacional de Municipios; y la actitud negativa del diputado popular Miguel Herrero de Miñón.

También es de destacar la posición discordante del amplio espectro del nacionalismo gallego, el cual simultáneamente, según personalidades o subgrupos: apoya la propuesta por incisiva; critica la propuesta por insuficiente; y rechaza la propuesta por increíble.

El debate ha sido continuo a lo largo de los seis meses transcurridos

(5) Es decir: con las fuerzas sociales gallegas; con las minorías parlamentarias gallegas; con los dirigentes de las otras dieciséis Autonomías españolas; con los partidos políticos estatales; y, naturalmente, con el propio Gobierno de España, a través del Ministerio de la Administración Territorial.

desde marzo hasta ahora, aunque lógicamente ha tenido horas bajas y horas punta.

Los comentarios a la propuesta han consistido, sobre todo, en declaraciones orales. Pero hay también una importante aportación escrita. A continuación me refiero sólo a documentos escritos, siendo imposible hacer el elenco de las declaraciones impromptu reflejadas en la prensa periódica.

No debe pasar desapercibido, con todo, el hecho de que están participando en el debate la flor y nata de la clase política y de la intelectualidad española⁽⁶⁾.

Me refiero, entonces, a los documentos escritos. Pues bien, aunque hay más, elenco a continuación por el orden cronológico de su publicación los seis que me parecen más significativos (de los que conozco, claro).

El primero es de 10 de Marzo. El autor es Manuel FRAGA. El título, “O Estado da Autonomía Galega”⁽⁷⁾. Se trata del discurso que plantea la propuesta.

El segundo escrito es de 12 de Abril. Su autor es Xesús PÉREZ VARELA. Se titula “Resumen das Xornadas de Traballo do Goberno Galego no Mosteiro de Sobrado dos Monxes”⁽⁸⁾. Se trata de un informe de la Secretaría General de Comunicación de la Xunta de Galicia que resume las conclusiones de una reunión de tres días del Gobierno Gallego dedicada a estudiar este tema como uno de los prioritarios de la política gallega.

El tercer documento es de 22 de Abril y se rotula “El Estado de las Autonomías en su proyección europea: Una visión de Galicia”⁽⁹⁾. Se trata de una conferencia dictada en la fecha indicada de 22 de Abril en la

(6) Me limito a recordar algunos nombres conspicuos de personas que ya han intervenido, incluso reiteradamente: Luis Aguiar de Luque, Luis Alvarez Pousa, Antonio Alvarez Solís, José María Aznar, Francisco Balaguer, Xose Luis Barreiro, Xose Manuel Beiras, Pedro Calvo Hernando, José Antonio Campo Andión, Gabriel Cisneros, Enrique Fuentes Quintana, Salvador García Bodaño, Fernando Garrido Falla, Leocadio González, Alfonso Guerra, Miguel Herrero, Antonio Jiménez Blanco, Juan José Laborda, Pilar Lledó, Luis López Guerra, Adriano Marqués Magallanes, José Luis Meilán, Luis Moure Mariño, Francisco Peña, Luciano Parejo, Luis Pousa, Gregorio Peces Barba, Carlos Pereira Menaut, José Antonio Portero Molina, Jordi Pujol, Eduardo Punset, Mariano Rajoy, Carlos Luis Rodríguez, Dositeo Rodríguez, Rafael Rodríguez Bañón, Alberto Ruiz Gallardón, María Jesús Saínz, Antolín Sánchez Presedo, Narcis Serra, Manuel Silva Sánchez, Francisco Tomás Valiente, Francisco Vázquez, Víctor Vázquez Portomeñe, Justo Zambrana, etc.

(7) Santiago de Compostela, Xunta de Galicia 1992.

(8) Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1992.

(9) Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1992.

Universidad Carlos III de Madrid por el Prof. Fraga. El cual había sido invitado por el Rector Gregorio Peces Barba precisamente para que explicara allí el tema de la AU.

El cuarto texto es de 26 de Mayo. Su autor es Dositeo RODRIGUEZ y contiene su "Intervención en el Debate Parlamentario sobre la Administración Única"⁽¹⁰⁾. Se trata de una comparecencia del Conselleiro de la Presidencia y la Administración Pública solicitada por la oposición y seguida del correspondiente debate.

El quinto escrito es de 29 de Mayo. Sus autores son Gregorio PECES-BARBA, Luciano PAREJO-ALFONSO y Luis AGUIAR DE LUQUE. Se titula "Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración Única como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado Autonómico establecido por la Constitución"⁽¹¹⁾. El rótulo expresa suficientemente el contenido de esta monografía. El subrótulo informa de que el estudio se ha realizado "por encargo del Ministerio para las Administraciones Públicas".

Y el sexto trabajo es de 17 de Junio y su autoría corresponde otra vez a Manuel FRAGA. Se titula "Administración Única", una propuesta razonable⁽¹²⁾. Se trata de otra conferencia del Prof. Fraga, pronunciada en Madrid el 17 de Junio, en el Seminario Permanente de Administración y Economía Pública, del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Este conjunto de hechos constituyen la trama fundamental del asunto. Pasemos al segundo punto.

2.-LA CONSISTENCIA DE LA PROPUESTA.

¿Qué comporta la propuesta AU y qué consistencia ofrece? Las dos preguntas son fuertes, pues salta a la vista que puntualizan el ser y el deber ser, el haber y el valor de esta idea. Nada menos que eso.

Pues bien, para contestar cumplidamente estas dos preguntas conviene puntualizar que la propuesta se expresa en una breve fórmula inicial en la que concurren estas circunstancias:

(10) Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1992; y Diario Oficial del Parlamento de Galicia de 26.05.92.

(11) Universidad Carlos III, Getafe, 1992.

(12) Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1992.

1ª) Por su propia naturaleza, contiene una tesis neta y breve, susceptible de ser discutida previamente a su explicación.

2ª) Y también por su propia naturaleza, necesita desarrollar su corteza hasta ser concretada en varios programas amplios y detallados. Varios significa aquí, al menos uno -el gallego-: y después, tantos como se quieran, según el número de regiones, provincias o municipios que deseen poner en marcha su propia propuesta AU ante los gobiernos de las comunidades en que se hallen territorialmente inscritas.

Ambas características están obligando al Prof. Fraga y a su Gobierno a luchar en dos frentes a la vez la batalla de la AU: el de la justificación ideológica del proyecto general; y el de la concreción técnica del proyecto gallego. Ambas caras del asunto son igualmente cruciales.

a) La justificación y divulgación de la tesis filosófica de índole jurídica, política, moral y económica que contiene la propuesta AU constituye un aspecto importante de la cuestión. ¿Por qué? Porque sin una aceptación de la idea por parte de la opinión pública nacional mayoritaria difícilmente podrá ser asumida por los políticos y dirigentes.

Que eso constituye un problema lo indica una encuesta efectuada en Galicia y hecha pública por El Correo Gallego, en Santiago, el 27 de Agosto de 1992. Tal encuesta contiene, entre otras esta pregunta: "¿Está Vd. de acuerdo con la frase: Debería existir un nuevo nacionalismo basado en una Administración Única para Galicia?" Las respuestas dan los siguientes resultados. Contestan que sí, el 52%; que no, el 32%; y se abstienen, el 16%. Para toda España hay que imaginar resultados menos entusiastas. La propuesta no es aún, como se ve, suficientemente popular.

b) Y asimismo importante, por otro lado, es el frente de la concreción técnica. ¿Por qué? Porque es condición sin cuya observancia no se puede abrir la inevitable negociación política que permita convertir la idea de la AU en realidad organizativa efectiva, en la mejor hipótesis, y tras una dura y larga batalla⁽¹³⁾.

Así las cosas, voy a tratar de resumir ahora el estado en que se hallan

(13) Pues es evidente que sin documento concreto a negociar, sin "cuadernos de peticiones", no se puede abrir siquiera la negociación entre la Administración Central y la Administración Autonómica.

ambas cuestiones, prestando alguna más atención a la descripción de la propuesta que a su valoración.

¿Por qué? porque en este caso creo que las valoraciones (sobre todo las adversas) son más conocidas que el contenido. Ahora bien, entiendo yo -aunque a lo mejor equivoco- que en este contexto académico debe preferirse el método que provoca la formación de valoraciones personales, a aquel que simplemente reproduce valoraciones ajenas e invita a suscribir-las ⁽¹⁴⁾.

De todos modos, veamos las evaluaciones negativas y positivas que ha suscitado la propuesta AU en términos globales. Y bien ¿Cuáles son las principales objeciones que ha recibido, poniendo a prueba su consistencia?.

La propuesta AU está siendo evaluada negativamente en base a cinco objeciones básicas, que el propio Manuel Fraga ha resumido en su conferencia del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Sus críticos la acusan, en efecto, de ser:

1ª) Inconstitucional; o sea de violar la Constitución.

2ª) Antiestatal; o sea, de pretender destruir el Estado.

3ª) Inoportuna; o sea, de estimular el separatismo español en un momento de eclosión del nacionalismo separatista europeo.

4ª) Vacua; o sea, de tender a inmovilizar el reparto competencial.

5ª) Discriminatoria; o sea de postergar unas autonomías territoriales respecto de otras.

(14) No es que menosprecie las valoraciones ajenas, sobre todo cuando proceden de especialistas investidos de autoridad y que demuestran haber estudiado a fondo el tema que evalúan. Al contrario, pienso que el conocimiento de esos juicios de valor cualificados es especialmente enriquecedor para la formación del propio juicio personal de valor sobre un asunto... Pero pienso que eso es así, cuando, y sólo cuando, se conoce directamente el asunto. Si se me permite razonar ejemplificando, recordaré lo que ocurre con la crítica cinematográfica. Como todos sabemos, su lectura es enriquecedora y formativa para uno, cuando uno mismo ha visto la película. Pero en los demás casos resulta alienante y contraproducente. Algo semejante ocurre con la crítica a un programa político, como es la propuesta AU. En consecuencia opto por resumir al máximo el recuento de evaluaciones recibidas por la propuesta; y, en compensación, describir con la mayor amplitud posible el contenido de la misma. Me parece que así garantizo mejor la neutralidad de mi informe y la libertad estimativa de sus recipiendarios. En efecto, oyendo juicios ajenos sobre algo que se desconoce, uno sólo puede ser un secuaz de opiniones de otros. Pero, en cambio, conociendo la cosa por uno mismo, puede llegar a tener juicios de valor propios. Por lo tanto resumo en cuatro líneas la argumentación valorativa producida hasta ahora y me detengo más extensamente, para concluir esta lección, en la descripción del contenido de la propuesta gallega AU.

Como es fácil suponer, la estimación negativa basada en la acusación de inconstitucionalidad es la más recurrente. Es, por cierto, la que ha intentado fundamentar hasta el límite el estudio elaborado por los tres profesores antes citados de la Universidad Carlos III. De sus propias imputaciones y de las que otros analistas han añadido por su cuenta, resulta que la presunta inconstitucionalidad de la propuesta AU se discute a tres niveles: fuerte, débil y debilísimo. A saber:

a) La objeción fuerte le achaca a la AU pretensiones expresamente prohibidas por la Constitución. La acusan, p. e., de violar el principio de solidaridad establecido en los arts. 2º, 138.1º y 156.1º. O también, de violar el principio de igualdad establecido en los arts. 1.1º, 14, 23.2º, 103 y 149.1.1ª.

b) La objeción débil detecta en la AU pretensiones que quebrantan, si no la letra, sí el espíritu de la Constitución. P.e., utilizar desmesuradamente el art. 150.2º o innovar peligrosamente su aplicación.

c) Y la objeción debilísima acusa a la AU de implicar o esconder una reforma constitucional por el cauce del Título X. Y no una reforma trivial, sino una de tal envergadura que en realidad constituye una refundación del Estado.

Bien, en múltiples intervenciones orales –y por supuesto en las dos conferencias principales dadas sobre el tema en Madrid: La de la Universidad Carlos III y la del Instituto Universitario Ortega y Gasset– D. Manuel Fraga ha negado todas esas imputaciones y ha afirmado las contrarias. O sea, la constitucionalidad, la estatalidad, la oportunidad, la consistencia y la generalidad de la propuesta AU que él hace (no de las caricaturas que de ella hacen sus críticos).

El Prof. Fraga enfatiza mucho la constitucionalidad de la AU, basándose en cinco líneas argumentales. Son éstas –si no yerro al simplificar–.

En primer lugar, D. Manuel se basa en los principios constitucionales (y comunitarios y autonómicos) de solidaridad, de igualdad y de subsidiaridad. Sobre todo en el último.

En segundo lugar, D. Manuel se apoya en el propio articulado de la Ley Fundamental: sobre todo en los arts. 103.1º y 150.2º. Y en especial en éste, en el Art. 150.2º. En realidad, la propuesta AU ha sido hecha desde el pri-

mer momento amparándola en la permisión y mandato incluidos en esa norma⁽¹⁵⁾.

En tercer lugar, D. Manuel invoca los precedentes legislativos ya existentes. En especial éstos: la Ley Orgánica de Transferencias a Valencia (LOTRAVA, LO 11/1982); la Ley Orgánica de Transferencias a Canarias (LOTRACA, LO 12/1982); y la Ley Orgánica de Delegación de Facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con el Transporte por Carretera y Cable (LO 5/1987).

En cuarto lugar, D. Manuel se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Especialmente en tres sentencias: la 197/1988, FJ 2º; la 13/1992, FJ 7º; y la de 28 de Mayo de 1992, FJ 4º.

Y, en quinto lugar, D. Manuel arguye con la reformabilidad de la Constitución, que posibilita el Título X y que ya se ha experimentado con la reforma pacífica y unánime del art. 13.2º.

3.-EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Pero vayamos ya al meollo del asunto. ¿Qué es y qué pretende la AU? Bien, a mi modo de ver, la AU pretende, en sustancia, simplificar al máximo en las diversas unidades territoriales el conveniente y necesario pluralismo administrativo propio de todo Estado grande y más aún del Estado Autonómico o Federal. Este último no es nuestro caso, pero es análogo. Por eso él mismo habla de modelo cuasi-federal o de espíritu federalizante.

Escuchen ahora esto atentamente, por favor.

“Administración Única es una propuesta de desarrollo político para España basada en la regla de que la distribución de las competencias del Poder Público debe hacerse entre todas las Administraciones Públicas - Ciudades, Provincias, Regiones y Reino- de modo que, en cada una de ellas, sea la Administración menor o inscrita la única encargada de ejecutar en su respectivo término las funciones administrativas que le correspondan

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

como propias, así como las que en su respectivo territorio le hayan sido transferidas o delegadas por la Administración o Administraciones mayores o circunscritas y lo puedan ser sin contradecir la propia naturaleza de cada Administración, ni quebrar la unidad de España”.

Esta definición de la AU es del propio Prof. Fraga y constituye la mejor explicación del contenido de la propuesta.

Por otra parte, su autor ha enmarcado el contenido de la propuesta con dos interesantes fórmulas: la inicial, ofrecida en el Parlamento Gallego; y la ulterior, expresada en el Instituto Ortega y Gasset.

La fórmula inicial, o sea, la del discurso compostelano sobre el Estado de la Autonomía, dice así⁽¹⁶⁾:

“La ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas del art. 143 (...) debe ser continuada en un inmediato futuro por la consideración de administraciones únicas en el territorio de las Comunidades del Art. 151, salvo aquellas materias que constituyen el núcleo de la solidaridad y la definición del marco propio del Gobierno Central, concretadas a nivel periférico, sustancialmente:

(a) En la Hacienda, en cuanto recaudadora de los grandes impuestos y de las cotizaciones a la Seguridad Social, sin perjuicio de la necesaria corresponsabilidad fiscal.

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

Además del ámbito —ya consagrado en nuestro sistema constitucional—

(c) de la Administración de Justicia, que corresponde al Poder Judicial;

(d) y de la Seguridad General”.

La segunda fórmula, la del Instituto Ortega y Gasset —más esquemática e incisiva para mi gusto—, es la siguiente:

“Una función, un funcionario. Ni una sola oficina o funcionario duplicados bajo ningún pretexto: si se quiere evitar, el despilfarro, la ineficacia y la ruina, a la corta; y la guerra civil contra el centralismo, a la larga”.

(16) En pág. 14 de la ed. original, cit. supra.

Estas dos definiciones ciñen con bastante rigor la capacidad de acogida y repulsión de la propuesta AU. ¿Cuál es su contenido definitivo y concreto?.

Permítaseme responder esta pregunta matizando su alcance. En materia de políticas un programa no es nunca nada concluso en ninguno de los dos sentidos en que se suele usar la palabra. Ningún programa político es concluso del todo en el sentido de que se llegue a perfilar finalmente su diseño. Y ningún programa político es concluso del todo en el sentido de que se llegue a rematar absolutamente su ejecución. Todo programa o propuesta política es más bien un proceso abierto como el de la conducción de un automóvil: se puede establecer una ruta ideal; pero luego, irremediablemente hay que efectuar cambios sobre la marcha, tratando de mantener el plan adaptando al terreno y a la carga el desplazamiento del vehículo.

Aplicado a nuestro caso eso significa que no puede haber nunca un proyecto AU que valga por igual a las 17 autonomías y que le interese asumirlo a la vez a las 17. Por lo tanto, cada Región Autónoma española negociará cuando pueda y como pueda. De hecho Cataluña ofrece el modelo más próximo a lo que puede ser una redistribución general de competencias según la fórmula AU. Euskalerría, Andalucía, Valencia, las dos Comunidades Insulares y la propia Galicia están a medio camino. Y las restantes autonomías están bastante detrás.

La propuesta AU gallega no es más que un caso de diecisiete. Pero tiene el valor paradigmático de proponer un modelo general de actuación que quiere aplicar al proceso con más pulcritud de lo que se ha hecho hasta ahora, dos prudentes y justas exigencias constitucionales: la publicidad de las negociaciones y la diversidad de ritmos.

Mas, en fin, ¿qué contiene la propuesta AU gallega? Cuando redacté mis notas para esta conferencia aún no ha hecho público el Gobierno Gallego la propuesta AU Gallega. Pero no es imposible trazar un cuadro robot de ella extrapolando a partir de la situación legal y factual en materia de transferencias pendientes y posibles, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica; y especialmente, de acuerdo con la situación creada en las Autonomías cuyo cómputo de transferencias se ha desarrollado con más

profundidad. Y así es como se puede vislumbrar el cuadro que esbozo a continuación, siguiendo un orden convencional alfabético de los diez Ministerios Centrales a cuyos actuales cometidos afectan las materias o instituciones que se pueden reclamar para la autonomía gallega en versión Au.

3.1.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, podrían ser entre quince y veinte, destacando entre ellas, las relativas al ICONA, al IRYDA y al SENPA, así como al Instituto de Oceanografía ⁽¹⁷⁾.

3.2.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el

(17) Podrían ser las siguientes:

- 1.1) Funciones de resolución de los expedientes: de instalación y modificación de industrias exceptuadas; de instalación y modificación de las industrias agrarias acogidas a sectores agrarios de interés preferente a zonas de preferente localización industrial agraria; y sancionadores incoados por la Comunidad Autónoma a las industrias agrarias exceptuadas.
- 1.2) Funciones, servicios y medios materiales y personales del Servicio Territorial de ICONA ubicado en A Coruña.
- 1.3) Funciones, servicios y medios materiales y personales del Servicio Territorial y de las Unidades Provinciales de IRYDA en Galicia.
- 1.4) Funciones, servicios y medios materiales y personales de la inspección territorial y Jefaturas provinciales del SENPA.
- 1.5) Facultad de establecimiento de los Registros de Cultivos y Plantaciones en Galicia.
- 1.6) Facultad de Calificación Definitiva de las Agrupaciones de Productores Agrarios.
- 1.7) Funciones de Protección de Obtenciones Vegetales.
- 1.8) Funciones de Concesión de Títulos de Productor de Semillas y de Productor de Plantas de Vivero.
- 1.9) Funciones de realización de Análisis e Informes arbitrales en casos de discrepancia entre los realizados por laboratorios oficiales.
- 1.10) Funciones y Servicios de ordenación del sector pesquero en materias: de distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países; de construcción de buques de pesca; de reglamentación de buques de pesca y de embarcaciones auxiliares de acuicultura; de conservación y mejora de los recursos pesqueros; de comercialización de los productos de la pesca, marisqueo y cultivos marinos; y otras semejantes.
- 1.11) Funciones del FROM en materia de regulación del mercado de los productos de la pesca y los cultivos marinos.
- 1.12) Funciones de expedición de titulaciones y tarjetas de identidad acreditativas de titulaciones profesionales náutico-pesqueras.
- 1.13) Ejercicio de las funciones de inspección fitosanitaria en origen, puertos y fronteras.
- 1.14) Función de otorgamiento de la Certificación de Semillas de acuerdo con el sistema internacional OCDE.
- 1.15) Funciones de otorgamiento de los Certificados Oficiales para la exportación con base en certificados oficiales de análisis.
- 1.16) Funciones de autorización, certificación y control zoonosanitario de los animales y productos de ellos derivados.
- 1.17) Ejercicio de las funciones de dirección, organización, funcionamiento e inspección de los Centros del Instituto Español de Oceanografía ubicados en Galicia.

Ministerio de Asuntos Sociales y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, podrían ser dos o tres: señaladamente, las Oficinas de Asuntos Sociales, los Centros de Información de los Derechos de la Mujer, y los Centros de Atención Especializada a Minusválidos ubicados en Galicia ⁽¹⁸⁾.

3.3.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Cultura y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, son todas las que aún quedan sin transferir en Galicia; entre las cuales hay algunas muy sensibles como, p.e., la Muralla Romana de Lugo o el Museo de las Peregrinaciones de Santiago ⁽¹⁹⁾.

3.4.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Educación y Ciencia y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, ya son solamente las dos o tres que afectan a toda la gestión: de las titulaciones académicas y profesionales dependientes de estudios cursados en Galicia; de las becas de estudio para centros gallegos; y de los centros del CSIC ubicados en Galicia ⁽²⁰⁾.

(18) Podrían ser las siguientes:

2.18) Funciones, servicios y medios personales y materiales de la Oficina de Asuntos Sociales sita en A Coruña.

2.19) Funciones y medios personales y materiales del Centro de Información de los Derechos de la Mujer ubicado en A Coruña.

2.20) Funciones del INSERSO de fijación de objetivos de oferta de servicios y condiciones de ingreso de beneficiarios así como de establecimiento, financiación y gestión de los centros de atención especializada, incluidos los relativos a minusválidos y grandes inválidos.

(19) Podrían ser las siguientes:

3.21) Todas las funciones, servicios y medios materiales y personales de los servicios periféricos del Ministerio de Cultura existentes en cada una de las cuatro provincias de Galicia.

3.22) Gestión de la Muralla Romana de Lugo y su entorno.

3.23) Gestión del Museo de las Peregrinaciones de Santiago de Compostela.

3.24) Gestión del Yacimiento Arqueológico Castro de Viladonga en Castro de Rei, Lugo.

(20) Podrían ser las siguientes:

4.25) Funciones de expedición de Títulos Académicos y Profesionales relativos a estudios cursados en la Comunidad Autónoma de Galicia, así como el reconocimiento de los estudios realizados por gallegos en centros extranjeros.

4.26) Funciones del pago material y de la inspección y control de las Becas y Ayudas al Estudio.

4.27) Ejercicio de las funciones de dirección, organización, funcionamiento e inspección de los Centros del CSIC ubicados en Galicia.

3.5.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, podrían ser alrededor de la media docena. Tienen que ver básicamente con los explosivos, la pirotecnia, la radiactividad, la participación en las empresas públicas estatales y las industrias turísticas. Destacan en este último sector los Paradores Nacionales de Turismo erigidos en Galicia y las titulaciones de las Escuelas Privadas de Estudios Turísticos ⁽²¹⁾.

3.6.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio del Interior y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, podrían ser las tres o cuatro relativas a la Brigada Especial del Juego; la policía de los espectáculos públicos, y la policía de las asociaciones culturales y asimiladas ⁽²²⁾.

3.7.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Justicia y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, podrían ser una decena, poco más o menos, que tienen que ver: con la función de construcción, conservación y mantenimiento de los edificios de

(21) Podrían ser las siguientes:

- 5.28) Funciones de autorización e inspección de talleres de pirotecnia.
- 5.29) Funciones y servicios en materia de instalaciones radiactivas de categorías segunda y tercera.
- 5.30) Funciones de gestión del Centro del ITGE ubicado en Santiago de Compostela.
- 5.31) Participación en las Empresas Públicas Estatales con actividad en Galicia.
- 5.32) Tramitación de expedientes para el otorgamiento de autorizaciones de Consumo, depósitos de explosivos y certificados de aptitud en materia de explosivos.
- 5.33) Funciones, servicios y medios personales y materiales de la Red de Paradores Nacionales de Turismo ubicados en Galicia.
- 5.34) Funciones de expedición de Títulos Profesionales de Turismo obtenidos en Escuelas de Turismo Privadas existentes en Galicia (ad tempus, una en A Coruña, dos en Vigo).

(22) Podrían ser las siguientes:

- 6.35) Adscripción a la Policía Autónoma de la Brigada Especial del Juego de la Jefatura Superior de Policía de A Coruña.
- 6.36) Funciones, servicios y medios materiales y personales precisos para la policía de Espectáculos Públicos dentro de Galicia.
- 6.37) Funciones, servicios y medios materiales y personales en materia de Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, cuya actividad principal se desarrolle en Galicia.

Administración de Justicia existentes en Galicia; y con todas las indemnizaciones personales por razón de servicio originadas como consecuencia de actuaciones forenses y penitenciarias ejecutadas dentro del territorio de Galicia⁽²³⁾.

3.8.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, son una docena larga y afectan a temas muy territoriales y diferenciales, como son las Estaciones de Autobuses, la Demarcación y los Servicios de Costas, los Centros y Dependencias Meteorológicos Zonales, la Confederación Hidrográfica del Norte, las Autovías, las Carreteras y los Puertos gallegos de Interés General, el Servicio de Demarcación de Carreteras y las Unidades Provinciales de Carreteras, las instalaciones de Radiodifusión, etc. Es éste uno de los dominios en que se hace más de notar la duplicidad y triplicidad de funciones propia de la superposición del autonomismo al centralismo, sin desaparición de éste y en que, por tanto, la AU tiene más campo de actuación⁽²⁴⁾.

(23) Podrían ser las siguientes:

7.38) Funciones y dotaciones de adquisición y gestión de patrimonio mobiliario, inmobiliario y enseres para los _rganos Judiciales con sede en Galicia.

7.39) Funciones y dotaciones de preparación, elaboración y ejecución de los Programas de Reparación e Inspección de los edificios judiciales de Galicia.

7.40) Personal laboral adscrito a la Limpieza, Conservación y Mantenimiento de los edificios judiciales en Galicia.

7.41) Indemnización de actuaciones correspondientes a la Defensa mediante Abogado y Representación por Procurador, en turno de oficio, ante los órganos judiciales con sede en Galicia.

7.42) Indemnización de las actuaciones correspondientes a Asistencia Letrada al Detenido o Preso cuando el lugar de custodia esté situado en territorio gallego.

7.43) Examen, comprobación y pago de las cuentas de gastos de funcionamiento e indemnización en relación con salidas de oficio, diligencias judiciales, autopsias, testificaciones y peritajes ante Tribunales de Justicia con sede en Galicia.

7.44) Todas las indemnizaciones por razón de servicio originadas como consecuencia de actuaciones forenses ejecutadas dentro del territorio de Galicia.

7.45) Ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

7.46) Funciones de organización, régimen de funcionamiento e inspección de los Centros Penitenciarios sitos en Galicia (ad tempus, en A Coruña, Bonxe, Monterroso y Ourense).

(24) Podrían ser las siguientes:

8.47) Estaciones de Autobuses de Coruña, Santiago, Pontevedra y Lugo.

8.48) Medios personales y materiales adscritos a la Demarcación de Costas de Galicia con sede en A Coruña y a los Servicios de Costas de Lugo y Pontevedra con funciones relativas a Autorizaciones de los Usos permisibles en Zona de Servidumbre de Protección.

8.49) Medios personales y materiales adscritos a la Demarcación de Costas de Galicia con sede en A Coruña y a los Servicios de Costas de Lugo y Pontevedra con funciones relativas a distribución de ocupación de la playa por instalaciones autorizables.

3.9.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Sanidad y Consumo y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, son ya pocas, una vez transferido el INSALUD: afectan nada más que a la producción y comercialización de productos estupefacientes o psicotrópicos y a las funciones de sanidad que tienen que ver con puertos, aeropuertos y puestos fronterizos ⁽²⁵⁾.

3.10.- Las materias y servicios que actualmente retiene o duplica el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que deben transferirse o delegarse, pasando a constituir objeto de Administración Única Gallega en el territorio de Galicia, son más de las que a primera vista se podría pensar y tienen que ver con la gran madeja de funciones desempeñadas por el Instituto Social de la Marina, es decir, con la protección de los innumerables gallegos Trabajadores del Mar, en la tierra, embarcados y en el extranjero. Tiene

8.50) Medios personales y materiales adscritos a la Demarcación de Costas de Galicia con sede en A Coruña y a los Servicios de Costas de Lugo y Pontevedra con funciones derivadas de las competencias sobre Ordenación del Litoral atribuidas a la Comunidad Autónoma por la Ley 22/1988 de Costas.

8.51) Ejercicio de las funciones de dirección, organización, funcionamiento e inspección de los Centros Meteorológicos Zonales de A Coruña y Pontevedra y de la Dependencia del Centro Meteorológico zonal de Ourense.

8.52) Facultades de la Confederación Hidrográfica del Norte sobre planificación y gestión de los recursos hidráulicos de las Cuencas de los ríos Eo y Miño-Sil.

8.53) Facultades de ejecución y gestión de obras hidráulicas en el ámbito de Galicia que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra Comunidad Autónoma.

8.54) Oficinas de la Confederación Hidrográfica del Norte sitas en Lugo, Monforte y Ourense.

8.55) Funciones de Gestión de los Puertos gallegos clasificados de interés general (ad tempus, Vigo, A Coruña, Ferrol, Vilagarcía, Marín y San Ciprián).

8.56) Facultades de ejecución y gestión de las obras para la construcción de autovías y demás carreteras integrantes de la Red de Interés General del Estado en los tramos que discurren por Galicia.

8.57) Facultades de explotación, conservación y mantenimiento de las carreteras de la Red de Interés General del Estado que discurren dentro de Galicia, y sus créditos.

8.58) Servicio Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia, sito en A Coruña y Unidades Provinciales de Carreteras situadas en las cuatro provincias gallegas.

8.59) Funciones de aprobación de proyectos técnicos de instalaciones de Radiodifusión; y de inspección y control de sus concesiones; y de ejercicio de la potestad sancionadora.

(25) Podrían ser las siguientes:

9.60) Autorizaciones para la instalación y funcionamiento de Laboratorios y demás Establecimientos dedicados a la elaboración: de Drogas, Productos Estupefacientes, Psicotrópicos y similares; de Especialidades Farmacéuticas y sus materias primas; y de Instrumental Médico, Terapéutico o Correctivo.

9.61) Funciones en materia de Sanidad Exterior relativas a vigilancia y control de riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías, del tránsito de viajeros y del estado de las instalaciones de los Puertos y Aeropuertos con tráfico internacional y de los Puestos Fronterizos.

que ver también, además, con otras áreas, como las relativas a gestión de la Inspección del Trabajo; o de la Formación Profesional Ocupacional; o de los Programas de Ayuda o Asistencia a los Emigrantes Gallegos en el Exterior ⁽²⁶⁾.

Bien, éste es el panorama de los campos en que tiene que debatirse la propuesta AU de Galicia. ¿Qué suerte le aguarda? No sé, ni quiero, hacer profecías. Solamente infiero que el listado de reivindicaciones de AU que la Xunta de Galicia puede negociar con el Gobierno Central a partir del próximo otoño ha de aproximarse bastante al cuadro de entre setenta y cinco y cien transferencias o delegaciones que acabo de esbozar por mi cuenta y riesgo.

Sobre estos contenidos -y sobre su idoneidad para otras propuestas AU de otras regiones- cabría perorar y no terminar. No voy a cometer tal pecado. Me limito a sugerir que si a alguien le parece que se trata de un conjunto de cuestiones de poca monta, debe reflexionar más despacio sobre la importancia del asunto. Toda la conmoción organizada por la propuesta de AU se asienta sobre esas pequeñeces. Y no sin motivos.

Porque administración significa etimológicamente virtud, capacidad, fuerza para cuidar las innumerables pequeñas cosas que hacen más confortable la vida de los grupos sociales, manteniéndolas en pie y evitando

(26) Podrían ser las siguientes:

10.62) Funciones, servicios y medios materiales y personales correspondientes a la gestión de la Formación Profesional Ocupacional.

10.63) Servicios y medios materiales y personales del Instituto Social de la Marina en Galicia.

10.64) Funciones de gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar.

10.65) Colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social en la función recaudatoria dentro del Sector Náutico-Pesquero.

10.66) Asistencia Sanitaria de los Trabajadores del Mar y sus beneficiarios en los establecimientos propios del Instituto Social de la Marina.

10.67) Asistencia Sanitaria de los Trabajadores del Mar a bordo y en el extranjero.

10.68) Información sanitaria y demás funciones de Medicina Preventiva y Educación Sanitaria de los Trabajadores del Mar.

10.69) Todas las funciones referentes a la Asistencia Social de los Trabajadores del Mar en Galicia.

10.70) Gestión de la Inspección del Trabajo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

10.71) Facultades de convocatoria, gestión y resolución de Programas de Ayuda o de Asistencia a los Emigrantes gallegos en el exterior.

que se doblen o derriben, porque su destrucción nos priva de protección y de confort.

Y porque en ese montón de pequeñas cosas está la sustancia del hecho diferencial entre nacionalidades o regiones como las españolas que tienen un hecho común español, repleto de cosas fundamentales.

Y concluyo.

No es fácil resumir en tres cuartos de hora el estado de la cuestión llamada AU. Sin embargo lo he intentado. Ahora, sólo me resta solicitar indulgencia si el cuadro pintado no ha resultado tan atractivo o al menos tan inteligible como yo he pretendido. Espero que alguna idea haya quedado algo más clara o que, cuando menos, hayan quedado mejor definidas algunas de las perplejidades que origina la idea de Administración Única en muchos de sus críticos.

Y deseo que quede al menos firme esta valoración mía: que la propuesta AU no innova nada sustancial: sólo pretende hacer que, en un futuro próximo, el conjunto de las administraciones públicas de España funcione mejor de lo que funciona ahora.

REGIONES EUROPEAS. “LÄNDER” ALEMANES. AUTONOMÍAS ESPAÑOLAS

DR. D. ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO

Catedrático Universidad de Granada

Buenas tardes. Muchas gracias a la Universidad Internacional Alfonso VIII. Muchas gracias a Rainer Glagow por su amable invitación para participar en un seminario tan importante que cuenta además con un público tan distinguido y en cuyo programa me encuentro además acompañado de nombres tan ilustres.

La verdad es que bajo el rótulo: “Regiones europeas; Länder alemanes y Autonomías españolas” cabe todo o casi todo. Debo decir, sin embargo, que viendo ese programa con algún detalle mayor, resulta que muchos de los temas que pudieran englobarse bajo ese rótulo ya han sido, o han debido ser, en buena medida tratados por quienes me han precedido; o bien es razonable pensar que lo vayan a ser en un plazo inmediato, a lo largo de la sesión de mañana con mucha mayor profundidad. Piensen por ejemplo que un tema claro para ser tratado bajo el rótulo que a mí me ha correspondido es el del principio de subsidiariedad, pero, sin embargo, tiene una conferencia específica mañana mi buen amigo el Dr. Herrero de Miñón sobre la materia. O qué no decir de una conferencia que va a ser dada por un miembro del Senado sobre el tema de Maastricht y las regiones europeas.

Por otra parte, me dice el Dr. Glagow que de la actual situación del Estado de las Autonomías se ha hablado ya mucho y con reiteración en los días anteriores, desde el pasado lunes, de suerte que voy a intentar no caer en reiteraciones y en lugares comunes.

Yo haría alguna introducción europea, o desde el punto de vista de la Comunidad Europea, para luego, más específicamente, pasar a analizar

algunos sistemas federales o regionales existentes en Europa y más en particular, por lo que me indica el Dr. Glagow, el alemán y algún otro.

La Comunidad Europea, como es sabido, tiene un fundamento “desterritorializado” o, si prefieren, aespacial; supuesto que precisamente de lo que se trata —o por lo menos esa era la idea originaria del Mercado Común y sigue siendo hoy a partir del Acta Única y de su entrada en vigor a partir de 1987— es de crear un territorio donde circulen con libertad personas, capitales, mercancías y servicios. O, dicho de otra forma: de los propios fundamentos estructurales de la Comunidad Económica Europea, desde su fundación en 1957, forma parte no solamente no tener en cuenta el elemento del Territorio o “el elemento de las Regiones” o “el elemento del Estado”, sino precisamente lo contrario, es decir, que eso deje de jugar un papel económico; que la persona que tiene un capital ahorrado en Hamburgo pueda hacer con su dinero lo que quiera; o el trabajador que está en tal o cual sitio pueda con libertad buscar un puesto de trabajo aquí o allí.

Ese carácter desterritorializado, o, si se quiere, aespacial, de los propios fundamentos de la CEE, que se plasma en las libertades de circulación de todos estos elementos a los cuales me vengo refiriendo, no impide sin embargo que coexista efectivamente con un elemento territorial en algunas políticas específicas de la propia Comunidad Europea. Quiero pensar, por ejemplo, en la política agrícola, donde el territorio es efectivamente un elemento esencial, porque la agricultura sin él no es comprensible; y en otro sentido, más amplio, más integrador, menos sectorial, en la propiamente llamada política regional, que inició también la Comunidad Europea hace ya algún tiempo como es sabido. Me remito al respecto a lo que estoy seguro que comentó ayer, por ejemplo, mi querido colega y amigo de hace muchos años, el Dr. Fernando Becquer.

Sobre ese esquema aespacial o desterritorializado en parte pero sin embargo con inserción de elementos territoriales en otro lugar, a ese esquema, digo, se superpone otro, que es el monopolio de los Estados en la formulación de las decisiones de la C.E., como es absolutamente sabido. Bastará al respecto un mero recordatorio: el órgano que tiene el poder de decisión último en la inmensa mayoría de las materias europeas es un Consejo de Ministros o, en su caso un llamado Consejo Europeo, donde están miembros —a nivel de ministros o a nivel de Presidentes, en su caso— de los Gobiernos de los Estados miembros, sin tener en cuenta cual es el

sistema interno de distribución de competencias y si esos ministros de los Estados miembros o, en su caso, Presidentes del gobierno, de esos 12 Estados miembros hoy, detentan o no la “plenitudo potestatis”, diríamos, en el interior de su sistema constitucional. El derecho de la C.E. o la propia estructura institucional de la C.E. es o ha sido, por lo menos, y lo sigue siendo en buena medida, ciego al sistema de distribución de competencias interno existente en cada país. Eso, ciertamente, no debe extrañar si se tiene en cuenta que la arquitectura institucional de la C. E. desde el primer diseño —el diseño de Schuman de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la famosa C.E.C.A. del año 1951—, y pasando luego por el Tratado de Roma de 1957 y las sucesivas modificaciones que el derecho primario de la Comunidad ha ido teniendo, no debe extrañar, digo, si se tiene en cuenta que todo eso ha sido, muy fundamentalmente, una criatura francesa; y Francia, como es natural, no tiene por qué ser sensible a peculiaridades internas que, en su caso particular, no existen o no han existido por lo menos hasta hace unos pocos años.

A todo ello se ha de sumar otro elemento, también típicamente europeo en infinidad de factores, pero que aquí se da en una medida especialmente acentuada, que es el fenómeno heterogeneidad. Ciertamente que se habla desde hace mucho tiempo en la Comunidad Europea y en Europa de la política regional, pero cierto también que la palabra región no tiene ningún sentido propio en Europa, sino que es algo que los tratados remiten a las definiciones del derecho interno en cada caso. En Francia la región, por ejemplo, es algo que con ese nombre llamado —la región— nace al hilo de la idea del plan, típicamente francesa, en los años sesenta y primeros setenta —idea gaullista, ciertamente— y empieza siendo una mera circunscripción de la administración periférica del Estado, bien que no general —porque para eso estaba y sigue estando el famoso “*préfet*” al frente de cada Departamento—, pero sí exclusivamente como una circunscripción para la ejecución de los propios planes periódicos. Eso no dejaría de ser así hasta el año 1982, con la ley de descentralización; por tanto no dejaría de ser así hasta un período sorprendentemente reciente, se puede decir.

En el caso de Bélgica, por poner otro ejemplo, como saben ustedes, la situación es algo más compleja y algo más delicada desde cualquier punto de vista. Porque en Bélgica las peculiaridades regionales o nacionalistas tienen un sentido básicamente lingüístico; saben ustedes que Bélgica es un

país también, en términos de historia, extraordinariamente reciente –Bélgica no se separa de Holanda, de lo que era, por así decir, su matriz, hasta el año 1830, como consecuencia de la Revolución de Marzo– y es un país que se caracteriza por tener, como es yo creo conocido, una comunidad al norte: los flamencos, de habla básicamente holandesa, y una comunidad al sur: la valona, de habla básicamente francesa; en el medio hay un “*tertium genus*” que es Bruselas y la propia región bruselense donde una y otra comunidad coexisten de forma más o menos pacífica. Estas son básicamente las dos o tres, según se mire y según se considere la bruselense como una cosa distinta, regiones, que son, básicamente, comunidades lingüísticas; de suerte que sus intereses y sus peculiaridades donde se manifiestan desde el punto de vista competencial y desde el punto de vista jurídico, es en todo cuanto tiene que ver con los aspectos de educación y de cultura que es donde los temas lingüísticos golpean con una especial sensibilidad. Porque en Bélgica, por ejemplo, cuando se habla del “*ratachisme*” –“se *ratacher*” es unirse– no es la doctrina que predicán, que propugnan aquellos defensores de un Estado centralizado belga, sino que el “*ratachisme*” es exactamente lo contrario; es propugnar que la comunidad del norte de Bélgica se “*ratache*” a Holanda y que la comunidad valona del sur se “*ratache*” a Francia, digamos, a lo que serían sus patrones o matrices naturales. “*Ratachisme*”, que significa literalmente “*unionismo*”, en este caso concreto de Bélgica y vistas las cosas desde el punto de vista de Bruselas, quiere decir exactamente “*separatismo*”, es decir, lo contrario de lo que las palabras parecen. Lo mismo que hay muchos políticos en Europa, –el caso de Margaret Thacher, quizá, es especialmente caracterizado, pero no el único– que tienen un temor atávico a utilizar en el ámbito de la Comunidad Europea la palabra federalismo –y los propios debates sobre el Tratado de Maastricht fueron al respecto ilustrativos– pero, sin embargo, donde la palabra federalismo primero creció y se desarrolló, que fue, como es sabido, en los Estados Unidos de América a lo largo del siglo XIX –concepto que llevó incluso, como ustedes saben, detrás de sí una conocida guerra civil entre el sur y el norte–, la palabra federalismo, digo, allí quiere decir exactamente lo contrario: un federalista en los EE.UU. es una persona partidaria del incremento sustancial de los poderes de la federación; un federalista en EE. UU. es lo que nosotros llamaríamos un centralista, dicho así, y no a la inversa.

Perdonen que haga todas estas advertencias, pero es que muchas veces hay palabras que se emplean en el contexto y en el debate político,

no sólo sin saber muy bien lo que se está diciendo, sino muchas veces en un sentido contrario a aquél que efectivamente piensa el propio interlocutor que las utiliza.

Lo que yo quería decir es que dentro de cada uno de los seis países originarios, o de los doce actuales, existe al respecto una extraordinaria heterogeneidad. Es singular la situación de Francia, por ejemplo, país típicamente centralista desde la Revolución, e incluso desde antes de la Revolución, porque Napoleón aquí no hizo sino continuar una herencia que había recibido y que arranca desde Luis XIV, como poco. Francia, digo, es el típico país centralista. Bélgica está viviendo la situación a la cual me he referido hace un momento. Si quieren, luego más tarde nos referiremos a Italia.

En cuanto al Reino Unido, el especial Reino Unido, la propia expresión “Reino Unido” parece hacer referencia a una situación confederal, es decir, a una situación en la cual el elemento común es “the crown”, el elemento común es “la Corona”, casi en una situación parecida al Imperio Austro-Húngaro, si me permiten hablar así; la verdad es que, sin embargo, es una situación la suya extraordinariamente centralizada hoy; saben ustedes que hubo un conocido referendun en los años setenta que propugnaba la “devolution” de poderes a Escocia y Gales, un referéndum que no tuvo el éxito que sus patrocinadores esperaban y hoy en el Reino Unido no hay absolutamente nada, no hay —por lo menos en Inglaterra y en Gales, hay alguna peculiaridad en Escocia y, por supuesto, una peculiaridad desdichada, como ustedes saben, en Irlanda del Norte— absolutamente nada entre medio del poder central de Londres y las corporaciones locales, a su vez subdivididas en “countys” y “districts”, (condados y distritos) pero entre el condado y el distrito, por una parte, que son entidades estrictamente locales, y el poder central encarnado en el Parlamento de Wetsminster y en el propio gobierno de White—hall, no hay absolutamente ninguna entidad intermedia; es más, las reformas más recientes, las reformas del período final de Margaret Thatcher, concretamente a partir de los años 86 y 87, consistieron, precisamente, en acabar con los llamados “órganos de gobierno metropolitano”, acabar con el “Greater London Council”, por ejemplo, con los órganos de gobierno de las grandes entidades metropolitanas —básicamente Londres, aunque también Liverpool, Manchester, Birmingham y alguna otra—, acabar incluso con eso, y que no haya nada, prácticamente, entre

el gobierno de Londres y, no ya la propia ciudad correspondiente y su propio gobierno regional, sino incluso el distrito correspondiente. O sea, hoy, Londres –por poner el caso– ha vuelto a su antigua organización por distritos, ha vuelto a tener el alcalde de Kensington y el de Chelsea y el de Westminster, etc, etc.; cierto que hay actividades públicas que no se comprenden sin un cierto grado de centralización –piensen ustedes en la planificación del transporte, o piensen ustedes en el urbanismo–, pero eso se lleva cabo por organismos –por “bodys”, como dicen las ingleses– confederales creados por los propios concejales elegidos en los distritos –quiero decir que ya son mecanismos de democracia en segundo grado–. La participación popular conoce el nivel estrictamente central de “the House of Parliament in Westminster” y luego conoce el nivel estrictamente local o infralocal, incluso, por así decir, del distrito.

Esta situación de heterogeneidad coexiste con el hecho de que hay más o menos problemas en todas partes, o, dicho de otra forma: esa heterogeneidad no se da sólo si se compara un Estado con otro –porque efectivamente tiene muy poco que ver lo que yo les he contado de Inglaterra con la situación de España o de Bélgica o de Francia, hay muy pocos elementos en común entre unos Estados y otros–. Pero también esa heterogeneidad –aquí es donde quería llegar– existe en el interior de cada uno de esos países. En cada uno de esos países, o en la inmensa mayoría de ellos, hay, por así decir, partes, que si me permiten la palabra típicamente orteguiana, han sido y son fundamentalmente díscolas, han sido y son fundamentalmente ariscas; en el caso de España es inevitable pensar en el caso de Cataluña, muy fundamentalmente, y en el caso del País Vasco como entidades territoriales cuya inserción en el Estado no está terminada, por así decir, de cicatrizar. Pero algo similar pudiera decirse con respecto a Córcega, muy fundamentalmente, o con respecto a Bretaña o a algunas otras partes de Francia; algo similar parecía poderse decir de Escocia, donde hay, como ustedes saben, una especie de PNV que es el Scottish National Party, y que, sorprendentemente, en las últimas elecciones parlamentarias, donde tenía cinco escaños en los Comunes, pasó a tener estrictamente tres, lo cual parece que desbordó, a la baja, las previsiones que existían en sentido inverso.

Bien, este es un panorama del cual tenemos que partir, ese es el panorama general europeo; un panorama que en primera apariencia puede

parecer caótico, en el sentido de imposible de someter a parámetros cartesianos o a parámetros estrictamente nacionales.

Dentro de ese esquema general, digo, creo que hay que hacer alguna referencia a lo que son los Länder alemanes, porque es muy curioso, vistas las cosas con perspectiva y en las fechas en las que estamos, que en un mundo en el que se discute hoy todo, o casi todo, en un mundo que ha perdido las seguridades que ha tenido durante muchos años, realmente de las pocas cosas que hoy no se discuten en Europa es la unidad alemana. Los cursos discuten sobre si deben seguir o no deben seguir vinculados en mayor o menor medida a Francia, el problema de Gibraltar se ha vuelto a plantear esta misma semana, si ustedes han venido siguiendo los periódicos, con la reapertura de conversaciones y la peculiar posición del Primer Ministro Bosano, y sin embargo, Alemania o la República Federal Alemana, tanto en el periodo que va desde 1949 a 1990, como en el periodo capital que subsigue a la reunificación a partir del 3 de octubre del año 1990, ha venido en este sentido siendo un ejemplo de estabilidad y aportando unos cauces para la formulación de este tipo de problemas y para la plasmación de soluciones concretas que se han demostrado extrañamente eficaces.

Bien, ¿cuál es el esquema de la Ley Fundamental de Bonn en este sentido? Porque, parece —si me permiten un refrán típicamente castellano— que “algo tendrá el agua cuando la bendicen”, que algo de bueno tendrá el sistema del federalismo alemán cuando, no solamente parece estar resistiendo a todos los envites que están pasando en Europa y en el mundo en los últimos años, sino que incluso se ha extendido sin mayores o sin especiales problemas a lo que se llamaba la República Democrática Alemana y que hoy, eufemísticamente, es denominada como los cinco nuevos Länder de la Federación. Bien, la Ley Fundamental de Bonn es una mixtura de, por una parte, elementos de influencia de las propias potencias de ocupación —que como saben ustedes en el año 1949 ocupaban las tres zonas de lo que durante muchos años ha sido la República Federal— pero por otra parte, no ha dejado de recoger la tradición constitucional alemana que se inició con el texto de la Constitución de Bismarck en 1871 y, por supuesto, con el conocidísimo texto de la Constitución de Weimar del año 1919.

Hay dos palabras, yo diría, que identifican al federalismo alemán: “federalismo de ejecución” y “federalismo cooperativo”; una y otra cosa están, a su vez, en conexión. La palabra federalismo de ejecución es,

quizá, la que responda al tenor literal de la Constitución alemana, de la ley Fundamental de Bonn de 1949; la palabra federalismo cooperativo, por contra, es la que responde a la constitución material –la vieja división entre constitución formal y material, es aquí típicamente aplicable–. ¿Qué significa federalismo de ejecución? Si ustedes toman, por ejemplo, la Constitución norteamericana –saben que es extraordinariamente breve, sin perjuicio de que luego ha tenido una serie de enmiendas importantes y, por supuesto, solo puede ser entendida sin la copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo desde hace ya casi dos siglos– verán que en ella se distribuyen las funciones entre la administración central o el gobierno central y las legislaturas y los gobiernos de los respectivos Estados, se distribuyen, digo, las competencias entre unos y otros básicamente por materias, de suerte que en determinada materia es competente el poder central –y cuando digo que es competente significa que tiene normalmente tanto los poderes legislativos como los poderes estrictamente ejecutivos o administrativos o de gestión– mientras que en otras en su práctica integridad el asunto cae de manos de los Estados miembros. En principio, por supuesto, esto luego tendría que ser objeto de infinitas matizaciones y puntualizaciones para cada sector en concreto, pero estamos hablando en términos básicamente genéricos y abstractos.

El federalismo alemán no se caracteriza por ese rasgo típicamente del federalismo norteamericano que luego se desarrolló en los federalismos –porque también existen, aunque muchas veces se nos olvidan– más o menos semánticos que existen debajo la frontera de Río Grande del Norte, (Méjico es un país federal, que tiene también estados federados; que Argentina, en teoría, es un país federal; Brasil es una llamada República Federativa de Brasil, cosa que muchas veces se olvida y, a lo mejor, seguramente con razón porque en estos países el federalismo tiene mucho de semántico, pero no está de más, recordar lo que acabo de decir).

En los sistemas que se conocen como federalismo germánico,” que es el suizo, el austriaco y el alemán, que son los tres federalismos europeos por excelencia, la situación es rigurosamente distinta de aquella a la cual me acabo de referir ahora para identificar al federalismo norte y suramericano. Es lo que se llama federalismo de ejecución. Quiere decirse con esto que la división de competencias entre el poder central y los Estados miembros de la federación no se suele hacer por materias –no es que la sanidad

sea de tal o cual instancia, o la educación, o tal o cual otra cosa— sino que la inmensa mayoría de las tareas públicas se dividen por funciones; dicho de otra forma, la gran masa, la inmensa mayoría de la legislación es federal o central, mientras que la gran masa de la administración está en manos de los “Länder”. Me explico: el “Bund”, la federación, el poder central es básicamente un poder de legislación, de reglamentación; la masa de la administración, los funcionarios, las ventanillas —si ustedes quieren hablar así—, la burocracia está, por contra, en manos de los “Länder”. Es frecuentísimo, insisto, que en una misma materia sea el poder central quien legisle y los Estados miembros quienes ejecuten esas leyes. División, por tanto, por funciones: legislación y ejecución, más que por materias. Este, por supuesto, es un principio general que tiene algunas excepciones: los “Länder” conservan algunas competencias exclusivas, por cierto cada vez menos, en el ámbito de la cultura, en el ámbito del derecho policial, en las cajas de ahorros y, me parece, en muy pocas cosas más, porque en su inmensa mayoría la legislación, como digo, es federal, pero incluso en el ámbito de cultura se están viendo sus competencias pretendidamente exclusivas, socavadas, por ejemplo, por las directivas de las C.E. sobre televisiones y otros medios de transmisión de cultura.

Ese rasgo es el del Federalismo de Ejecución, y por eso justo se llama Federalismo de Ejecución, porque lo que hacen los poderes descentralizados, lo que hacen los Estados Miembros de la Federación, es básicamente ejecutar más que legislar, esto no significa que no existan Parlamentos en cada una de estas instancias, esto no significa que esos Parlamentos no emitan leyes, como es natural; eso sí significa, insisto, que las que emiten tienen cada vez menos valor y que la fuerza enorme de los “Länder” en Alemania está en la administración y no en la legislación.

El Federalismo de Ejecución es el diseño federal que sale de la Ley Fundamental de Bonn y muy en singular de sus capitales artículos 70 y 83.

Esta es la constitución formal; la constitución material es la del Federalismo cooperativo, o sea —yo creo que esto es algo también conocido por la inmensa mayoría de los presentes y que, seguramente, no requiere mayor puntualizaciones— existe una inmensa trama, una inmensa malla de relaciones (tanto horizontales, ergo entre “Länder”, como verticales entre los “Länder” “y el” “Bund”), malla que recorre los aspectos financieros, competencias y de toda suerte, que hace que determinadas funciones sea

indispensable que sean ejercidas en común –piensen, por ejemplo en el caso de las Universidades: existe una Ley Marco del Bund, pero no sólo, porque, si bien las Universidades son de titularidad de los “Länder” correspondientes, que efectivamente son ellos los que reclutan al personal, nombran a los catedráticos y todo lo demás; pero es cierto que por encima de eso existe un título que es el de planificación general de la enseñanza, planificación general de las inversiones, ampliación de las Universidades, construcción de nuevas Universidades, ese título que tiene un contenido –como no hará falta decir– básicamente financiero, está hoy, desde una conocida reforma constitucional del año 1969, compartido entre la Federación y los Estados Miembros. Lo mismo ocurre con la reforma de la estructura agraria que es una tarea importante en un país con una agricultura tan importante como la alemana; lo mismo ocurre con la protección de las costas y lo mismo ocurre con otra serie de materias; es el caso, por ejemplo, de la vivienda y algunos otros, como por otra parte ocurre en España, donde la pretendida competencia exclusiva de las CC. AA., como ustedes saben, en materia de vivienda se ve de alguna suerte constreñida por el hecho de que es el Estado quien financia y, desde que el mundo es mundo, quien pone las pesetas encima de la mesa, normalmente las acompaña de las correspondientes instrucciones para su manejo y no deja libertad al receptor para que haga lo que quiera con ellas.

Es realmente inmensa esa malla de relaciones cooperativas en los “Länder” de la República Federal de Alemania entre sí, como digo, cooperación horizontal y con el propio “Bund”, cooperación vertical. Y se expresa o se formaliza mediante instrumentos jurídicos de toda suerte, como pueden ser convenios, las famosas conferencias sectoriales de los ministros correspondientes o de autoridades inferiores, etc. Pero, aparte de eso, federalismo de ejecución y federalismo cooperativo tienen en Alemania una pieza rigurosamente esencial que es una segunda cámara que se conoce con el nombre de “Bundesrat” y que viene a equivaler (mutatis mutandi y ahora veremos que hay mucho que mutar) a nuestro lamentable y lánguido Senado. El “Bundesrat” es una cámara peculiar, que se compone de los miembros del gobierno de los laender –de lo que aquí serían los Consejeros de las CC.AA. correspondientes– que son miembros del “Bundesrat” en la medida en que son miembros del gobierno correspondiente, no solamente es posible o es compatible la condición de miembro del gobierno de un land con la condición de miembro del “Bundesrat”, sino

que una y otra cosa van necesariamente vinculadas, es decir, no es ya que sean compatibles, es que si se deja de ser una cosa se deja de ser la otra también. Y bien, este Bundesrats juega un papel esencial en la vida parlamentaria y legislativa de la República Federal Alemana porque no solo aporta el elemento federal, es la típica segunda cámara federal, sino que muy fundamentalmente es otra cosa, es la cámara de la Administración, porque el “Bund” —que es el poder central, la federación— no tiene en la inmensa mayoría de los casos experiencia administrativa por la obvia y sencilla razón de que él no ejecuta sus leyes. El “Bund” hace una determinada ley sobre tal o cual cosa, sobre trabajo o sobre seguridad social o sobre lo que sea, pero luego no tiene su propio aparato de funcionarios desplegados por todo el territorio nacional que le informa de los problemas y las situaciones que se desprenden de la aplicación de esa ley; eso quien lo hace son los “Länder” y esa experiencia administrativa y gubernamental quien la aporta al procedimiento legislativo es el “Bundesrat” y no el propio Bundestag, que es una Cámara, ella sí, estrictamente parlamentaria, elegida por sufragio universal directo, etc. en los términos habituales en cualquier parlamento occidental.

Ese esquema no es fácil de trasladar a España porque, de una parte, España carece de una estructura del Estado constitucionalizada. Yo lo he dicho muchas veces, y comprendo que puede sorprender o incluso doler a muchas personas, pero eso es rigurosamente así: España carece de Constitución material en el plano de la organización territorial del Estado. Con la Constitución en mano sería perfectamente posible haber mantenido el sistema centralista heredado del franquismo, quizá con la única excepción de los regímenes forales que tienen una cláusula especial de respeto de la Disposición Adicional 1ª; pero en todo lo demás, la Constitución no impide —o no hubiera impedido— el mantenimiento de sea situación, primero. Segundo: hubiera sido perfectamente posible, Constitución en mano, que se hubiera dado lugar a un régimen de Comunidades Autónomas en una parte del territorio y el mantenimiento del sistema centralista en otra parte del territorio —como, por otra parte, ocurre, dicho sea de paso, porque hay dos partes del territorio nacional, porque lo son, aunque muy singulares (estoy pensando en Ceuta y Melilla) donde sigue vigente el esquema centralista anterior a 1977 y 1978—. Hubiera sido posible, por ejemplo, que, sí, se hubiera generalizado el sistema de Comunidades autónomas en todo el territorio nacional, pero las CC.AA. dichas menores o de segundo grado

(llámenle ustedes como quieran, saben a las que me refiero, a las del 143, en terminología periodística y, por tanto, imprecisa) hubiera sido posible, digo, que esas CC. AA. se hubieran constituido pero no hubieran alcanzado poderes legislativos. La Constitución en el artículo 152 prevé que tan sólo tengan Asamblea Legislativa las CC. AA. mayores, o de primer grado, o del 151; de las otras no lo impide, pero tampoco lo prescribe, tampoco es obligatorio, por lo que por tanto hubiera sido posible también esa solución.

Pero es que hay más. Es que el listado de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 —que saben ustedes que son los famosos 32 apartados de competencia pretendidamente exclusiva, vamos a decirlo así, porque hay veces que son sólo las bases, o sólo la legislación básica lo que se reserva en exclusiva el Estado; permite ser socavado por la Ley Orgánica

porque en el propio artículo 150, es decir, en el artículo inmediatamente seguido, en su punto 2 se dice que es posible la transferencia o delegación en las CC.AA. de facultades correspondientes a materias (las palabras aquí hay que manejarlas con algún cuidado, no dice de competencias, dice de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, parece pensar en facultades concretas más que en una competencia en el sentido global) que por su propia naturaleza (esta es una apelación a la metafísica en el sentido más ius—naturalista del término) que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación; quiero decir que dentro del artículo 149 habría algunas facultades —la Constitución se limita a decirlo, pero no especifica cuál sí y cual no— que por su propia naturaleza, por contra, sí que serían susceptibles de ser objeto de transferencia o delegación en las CC. AA. por la vía del artículo 150.2. Y por esa vía se puede ir succionando el Estado. La Constitución carece de contenido material en esa materia, y no implanta eso que se habla del Estado de las Autonomías de la Constitución. Carecemos en España de Constitución material en la materia; nuestra Constitución material está entregada al legislador orgánico: es la Ley Orgánica quien aprueba los Estatutos de Autonomía; son Ley Orgánica estas leyes especiales del artículo 150,2; es la Ley Orgánica quien aprueba el sistema financiero de las CC. AA. —la LOFCA— y alguna cosa más.

A diferencia de la Constitución alemana que en ese sentido tiene un diseño territorial infinitamente más claro, la nuestra, sin embargo, al carecer de una estructura organizativa constitucionalizada materialmente hablando, la nuestra —digo— es una Constitución que traga lo que le echen, que es, si

me disculpan la expresión vulgar, “de plexiglas”, porque permite una gran flexibilidad hacia arriba y hacia abajo. Por supuesto, lo que estoy diciendo no quiero que se interprete como un reproche a nadie, porque con esto no estoy echando nada en cara a nadie, seguramente la solución adoptada o, mejor dicho, la solución no adoptada por lo que acabo de decir, era la única de las posibles y, seguramente, si algún estudioso extranjero nos viniera a preguntar por qué carecemos de una estructura de Estado constitucionalizada estaríamos, cualquiera de nosotros, en condiciones de explicarle muchas cosas, de explicarle la historia, de explicarle por qué eso no tuvo más remedio que ser así, y de explicarle por qué el sentido de la palabra nacionalidades —si bien citada casi de refilón y sólo una vez en el artículo 2 de la Constitución y a la que luego la propia Constitución no anuda ningún contenido competencial concreto— por qué, pese a eso, digo, esa palabra tiene un sentido muy profundo. Estaríamos en condiciones de explicarle a nuestro estudioso extranjero muchas cosas; lo que no estaríamos en condiciones es de desmentirle la conclusión de que carecemos de una estructura del Estado constitucionalizada.

Si eso es así, y por tanto, con nuestra Constitución en mano, cabría todo o casi todo, resulta que los datos que hoy impiden un mayor desarrollo de nuestro Estado de la Autonomías y un mayor parangón con ciertos sistemas más consolidados, más rodados, más prestigiosos, no está por tanto en el texto de la Constitución que, no dice nada o casi nada (como digo carecemos de una estructura del Estado Constitucionalizada, pero, sin embargo, lo poco que dice más valiera que no lo hubiera dicho, porque concretamente, lo poco que ha dicho es la regulación del Senado y, sorprendentemente, en los artículos 141 y 154, el mantenimiento de la Administración Periférica del Estado —criatura por excelencia, como ustedes perfectamente saben, de la centralización y fruto, por tanto, del contexto histórico anterior—: no sólo se mantiene (artículo 141) en su consideración tradicional de la provincia como sede o como circunscripción territorial de la Administración Periférica del Estado y a su frente, como es sabido el Gobernador Civil, sino que incluso, se refuerza con un escalón superior que es el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma). Insisto, la Constitución no toma ninguna decisión, y esas dos que son las únicas que toma: el Senado y la Administración Periférica, quizá más hubiera valido que no las hubiera tomado.

El problema, y aquí cierro el paréntesis, va de otra cosa y de otra cosa más profunda. Partimos de que en España todo el territorio nacional hoy, con la única y notable excepción de Ceuta y Melilla –a la cual he aludido hace un momento– está dividido o estructurado en CC.AA.. Todas ellas, a determinados efectos, son iguales, a determinados efectos constitucionales han sido queridas por el constituyente como iguales: piensen, por ejemplo, en la participación –no demasiado numerosa, pero real– de las CC. AA. en el Senado, que no tiene nada que ver con el tema del mayor o menor grado de competencias. Hay otras veces en que la Constitución igualmente atribuye determinada presencia o determinada posición a las CC. AA. al margen del todo de sus competencias o de su “quantum” competencial, como es, por ejemplo, su participación –hoy por hoy inédita, todavía “non nata”– en los famosos proyectos de ley de planificación de los que habla el artículo 131, donde se prevé una participación de las CC. AA. indistintamente de cual sea su grado de competencias al respecto, algo parecido a lo que ocurre con su presencia en el Senado. Ahí sí que hay una igualdad. Hay desigualdad, sin embargo, como es notorio, en las competencias y no en las competencias funcionales, porque todas tienen poder legislativo, como es rigurosamente conocido y notorio, sino en sus competencias materiales; hay una serie de CC. AA. que tienen más “materias” de competencias que otras. La diferencia o las diferencias son muy muchas porque, a su vez, dentro de cada uno de esos dos grupos hay subgrupos –el caso vasco es distinto de los otros, como ustedes saben, por el tema financiero y foral– pero muy fundamentalmente las diferencias están en las competencias sobre dos materias extraordinariamente importantes en términos presupuestarios, en términos económicos, y además dos materias muy importantes en términos de calidad de vida de los ciudadanos, como son sanidad y educación; dos materias, insisto, capitales, tanto presupuestariamente hablando, como en orden de la calidad de vida. Disponer o no disponer de una u otra palanca en manos centrales o en manos de la CC.AA. es básicamente la diferenciación hoy. Por supuesto estoy hablando genéricamente, habría que matizar mucho más pero, por decirlo en una palabra, esa es la diferencia entre las CC. AA. de un grado y de otro.

El problema está en si esa heterogeneidad competencial tiene o no algún sentido. Yo de eso prefiero remitirme a lo que seguro que –aunque con el rótulo de Principio de Subsidiariedad– vaya o no a decir mañana mi colega y excelente amigo, hace muchos años, el Dr. Herrero de Miñón. El

problema es si en España la diferenciación competencial tiene o no un sentido más profundo que el puramente transitorio que la Constitución quiso dar, que es la postura que mañana va a defender, seguro, pues se la he oído muchas veces y la conozco muy bien, el Dr. Herrero de Miñón. Para muchos, nuestras CC. AA. son no sólo distintas, sino heterogéneas. Eso hace que en España no exista eso que antes hemos llamado “cooperación horizontal”: Canarias trata sus temas no sentándose con Cataluña y con el País Vasco y con La Rioja y con las dos Castillas y poniendo cada uno encima de la mesa sus vergüenzas y sus problemas, sino bilateralmente con Madrid y, a su vez, bilateralmente con Bruselas, con intermediación de Madrid o sin ella, pero no los mete, digamos, en una “table ronde”, en una mesa redonda donde todo el mundo ponga sus cosas.

Si eso es así, asimismo creo que va siendo hora de que las CC. AA. constituidas al amparo del artículo 143 suban sustancialmente su ámbito de competencias y que va siendo hora también –pero esto es algo que seguro que ya habrán oído ustedes muchas veces a lo largo de estos días– que se reforme esa desdichadísima pieza de la Constitución que es el Senado, que no sirve para su función de Cámara Regional, ni para ninguna otra como, por otra parte, es conocido; y que requiere, a mi juicio, “sine qua non” una reforma de la Constitución. Los intentos de revitalizar el Senado sin reformar la Constitución están llamados absolutamente a la nada y al vacío. Es más, no sólo la requiere, sino que la reforma de la Constitución es, a mi juicio, necesaria pero no suficiente. Es decir, no bastaría sólo con una reforma de la Constitución, sino que dotar de un papel importante al Senado requiere unos cambios en las pautas, digamos culturales, de nuestra “cosa pública” al exigir que todas las CC. AA. se acostumbren a tratar al parigual sus temas, sin que unas sean de mejor filiación, sin que unas sean hijas, digamos, de “mejor familia”, si me permiten ustedes la expresión, que otras. Seguramente son los cambios que se requieren de la cultura política española que van mucho más allá del puro y simple hecho de mandar un papel al B.O.E. que, en definitiva, eso es una reforma de la Constitución de la que por sí, como es obvio, no cabe esperar taumatúrgicamente soluciones mágicas a los problemas.

Bien, yo quería decir –porque ya estoy agotando el tiempo que me había propuesto– que, a lo largo de la historia de Europa en los últimos años, muy en particular, a partir de ese salto cualitativo tan importante que

es el Acta Única Europea del año 1987, que los “Länder” alemanes son los que han mantenido viva la llama del regionalismo y del federalismo europeo durante los años, digamos, oscuros, durante los años cincuenta y sesenta, donde este tipo de cosas estaban mucho menos de moda, lo que se llevaba era el plan, la centralización, la jerarquía y ese tipo de valores en los cuales algunas personas de mi generación, por ejemplo, fuimos educados en los años sesenta y setenta y que no tienen nada que ver ni con la vida, ni con la sociedad, ni con el momento en el que hoy estamos.

El tema da bastante más de sí, pero no quiero superponerme con cosas que han sido dichas o van a ser dichas y, por otra parte, me parece que en los aspectos que se acaban de mencionar hay elementos mas que de sobra para que cualquiera de ustedes tome la palabra y enriquezca mi intervención con la suya, que seguro que será muy interesante. A tal efecto estoy a su disposición, para debate o puntualización de cualquier tema que ustedes quieran plantear.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

Letrado del Consejo de Estado

I.-LA SUBSIDIARIEDAD:CONCEPTO JURÍDICO

El objeto de este trabajo es examinar los efectos que en el orden constitucional español pudiera tener el principio de subsidiariedad, tal como aparece formulado en el Tratado de la Unión Europea –TUE– celebrado en Maastricht en febrero de 1992 y, al redactar estas líneas, aún en trance de ratificación por algunos de sus signatarios.

Dicho principio de subsidiariedad aparece formulado así:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Tal es el tenor del nuevo artículo 3 B que el artículo G 5 del TUE introduce en el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Así formulada, la subsidiariedad es un concepto netamente jurídico, integrante de una norma. No es esta la ocasión adecuada para plantear los diversos problemas de interpretación que el carácter jurídico–normativo de la subsidiariedad, así formulada, supone. Pero sí es preciso subrayar que, como tal norma y no mera declaración política, debe entenderse que tiene una “enérgica pretensión de validez”. Una validez garantizada merced a su naturaleza de justiciable ante las Cortes de Justicia de las Comunidades al formar parte del Tratado constitutivo de la CEE modificado (art. L, Tratado de la Unión Europea).

El Consejo Europeo ha pretendido excluir el efecto directo del principio de subsidiariedad de modo que no pueda ser invocado directamente por los ciudadanos ante los tribunales. Pero cualquiera que sea la actitud última de la Corte de Justicia, la subsidiariedad no puede calificarse de mero “estado de espíritu”, “deontología individual”, “principio de regulación y no de atribución de competencias”, sino como una norma. Como tal norma, interesa destacar sus virtualidades en el orden interno. Sólo así cabe averiguar su inmenso potencial político. Pero la interpretación que ello requiere, exige precisar su sentido.

Para ello, esbozaré la *decantación histórica* del principio de subsidiariedad, a fin de explicar su recepción en ordenamiento comunitario, su *contenido y significado*, su *relevancia para los ordenamientos* constitucionales de los Estados miembros y, en particular, respecto del *bloque constitucional español*.

II.–DECANTACIÓN HISTÓRICA

Antes de ser un principio jurídico, capaz de plantear tales problemas, la subsidiariedad fue una categoría doctrinal primero y política después.

Sus antecedentes pueden retrotraerse a los orígenes de la filosofía política y, por lo tanto, no interesa ahora analizar los más remotos. Baste señalar que la subsidiariedad es en la doctrina, más aún que en la práctica, el correlato del pluralismo social. Para el pensamiento tradicional, a la pluralidad compleja de antes sociales cuya articulación en totalidades cada vez más amplias constituye el orden social, corresponde la función subsidiaria de tales antes como uno de los principios reguladores de este orden. Tal vez nadie lo expresara con mayor nitidez que el ilustre Althusio. Pero al

decir de la más solvente historiografía, no había sido otro el planteamiento del mismo Bodino.

Más interés tienen para explicar el auge actual del principio en cuestión, tres corrientes doctrinales que coinciden en subrayar la subsidiariedad como criterio ideal para limitar y orientar el poder considerado en abstracto.

La primera de ellas, cumbre de una larga tradición filosófica renovada en el iusnaturalismo neotomista, la doctrina pontificia ya apuntada por León XIII (*inmortale Dei*, 19), vigorosamente formulada por Pío XI en 1931 (*Quadragesimo Anno*) y continuada después por Juan XXIII (*Mater et Magistra*) y Pablo VI (*Octogesima Adveniens* y *Populorum Progressio*).

Las palabras de Pío XI se han hecho clásicas hasta el punto de pasar por la versión original y autorizada de la subsidiariedad. Decían así:

“Pues aún siendo verdad, y la Historia lo demuestra claramente, que por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquél gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos”.

Sin embargo, paralela a la tradición católica, era otra corriente de filosofía social procedente del calvinismo y su apología de los cuerpos intermedios y las diferentes esferas de soberanía que, desde el ya citado Althusio, llega al político holandés Abram Kuyper. A su entender, las diversas esferas de soberanía eclesiástica, familiar, académica, artística, deberían ser inmunes a la propia esfera de soberanía estatal destinada a actuar entre todas ellas como poder regulador. La síntesis entre ambas posiciones, la católica y la protestante, en favor de la noción de subsidiariedad, se demuestra atendiendo a la noción de “sociedad responsable”, propugnada en Holanda por el Manifiesto Cristiano Demócrata de 1980, en el que coinciden calvinistas y católicos.

Cercana a esta corriente está el organicismo y después el federalismo organicista alemán, cuyas concomitancias conservadoras se han destacado ya, desde la recepción de Burke hasta la actualidad, pasando por Gierke. Y también son importantes las versiones laicas de este principio, teñidas con la autoridad del economicismo, en una versión ya moderada (Eucken), ya radical (Hayek) ya, con menor empaque, socialdemócrata (Myrdall).

El orden económico que ha presidido el milagro alemán es la primera versión práctica de la síntesis de estas corrientes doctrinales y su éxito ha sido determinante en el posterior auge del principio de subsidiariedad. Su más acendrado defensor hoy, Jacques Delors, es también un ejemplo de síntesis ideológica entre socialismo no marxista y personalismo filocristiano, tal como en su día lo entendiera el modesto filósofo francés Mounier.

Sin duda es por influencia democristiana francesa, alemana y flamenca, cómo el mencionado principio se recibe en la práctica y después el derecho comunitario a partir del Informe Tindemans de 1975.

Se discute si la subsidiariedad se afirmaba ya tácitamente en los tratados fundacionales de París (art. 5) y de Roma, implícitamente. Pero, el menos, su explicitación, con toda la problemática más atrás enunciada, no se plantea hasta el lanzamiento de los proyectos de Unión Europea en la década de los 70, en un proceso articulable en tres fases diferentes.

En la primera, iniciada por los Informes MacDougal (1975) y Tindemans (1975), se hace la transferencia de competencias a la Comunidad por su mayor eficacia, a la vez que se concibe la construcción europea en función de "la tendencia general hacia la descentralización administrativa", en cuya virtud las autoridades nacionales deberán ser, además, "los agentes autorizados de la Unión".

La segunda fase se lanza por la iniciativa Gensher/Colombo en 1981 y la consiguiente declaración de Stuttgart en 1983, y se concreta en el Informe Spinelli de 1984 y su anejo proyecto de Tratado de la Unión Europea (art. 12.2). En el preámbulo y en el texto del Tratado se ahonda ya expresamente el principio de subsidiariedad, que se define en términos de eficacia y necesidad.

De ello resulta que la efectividad de la acción es el criterio a seguir para atribuir la competencia; que dicha efectividad mayor se mide atendiendo a la transnacionalidad de la dimensión de la actuación o de sus efectos. Y todo ello para obtener un equilibrio competencial que fortifica la Unión.

La tercera fase se inicia con el Acta Única Europea de 1986, y llega hasta el texto de Maastricht ya citado al comienzo de estas páginas. En ella se aplica la categoría de subsidiariedad a la regulación normativa de competencias concretas, como es el caso del medio ambiente en el artículo 130r introducido en el Tratado de Roma por el Acta Única. Por otra parte, la subsidiariedad desborda las relaciones de los Estados con la Comunidad para decantarse como principio de un derecho público europeo "in fieri" y, como tal, se explicita doctrinalmente. En fin se decanta como principio jurídico de validez formal, según dije más atrás.

A la hora de precisar su sentido, el Parlamento Europeo fue meridiano: "Por principio de subsidiariedad se entiende el proyecto de que únicamente se confíen a las instituciones comunitarias las competencias que sean necesarias para llevar a cabo funciones que no puedan realizarse de manera más satisfactoria por los Estados miembros considerados separadamente (véase el Preámbulo del proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea y el Artículo 12)".

"Según esto, el Estado miembro debe conservar todas las competencias que es capaz de gestionar más eficazmente por sí mismo y debe transferir a la Comunidad los poderes que no está en condiciones de ejercer convenientemente. De conformidad con ello, la Comunidad no interviene sino subsidiariamente en virtud de un principio de exacta adecuación que dispone que cada nivel no recibirá competencias sino por la razón de que, a causa de su naturaleza y de su dimensión, únicamente se podrán ejercer eficaz y convenientemente en ese nivel".

Ahora bien, nada más consagrarse jurídicamente la subsidiariedad como principio de alcance general, parece iniciarse un desconcierto capaz de caracterizar una cuarta fase. Para unos, la subsidiariedad debe concretarse en una atribución de competencias o en un sistema para determinar las mismas (propuesta británica al Consejo de Birmingham); para otros, es título competencial suplementario (propuestas españolas ante Edimburgo y belga ante Birmingham); para algunos, una cláusula retórica de propaganda ante la opinión (propuesta Benelux ante Edimburgo); y las diferencias podrán multiplicarse. No en balde se contabilizaron hasta treinta definiciones de subsidiariedad.

A través del proceso así resumido, el principio de subsidiariedad ha

permanecido fiel a sus raíces: la especulación abstracta propia del pensamiento político clásico que sea cual sea su relación con la experiencia, la trasciende siempre en categorías generales. Si Aristóteles contempló “La Constitución de Atenas” y Platón lucubró sobre “La República” o “Las Leyes”, ambos concibieron la política como un saber válido por lo general, y tal es el estilo de pensar los fenómenos e instituciones sociales hasta la aparición y difusión del historicismo.

Por responder a las pautas del pensamiento clásico, las formulaciones de la subsidiariedad hechas por la doctrina social católica se refieren a los diferentes grados de sociabilidad humana y a las comunidades resultantes, con la misma pureza con que el geómetra maneja los planos y los volúmenes; sin atender al peso que les da la física, la evolución que interesa a la biología y, menos aún, la individualidad propia de la historia. Familia, comunidad local, territorial o nacional, cuerpos intermedios no territoriales y totalidad humana, se superponen sin solución de continuidad en un orden cuyos elementos aparecen como homogéneos entre sí. No se atiende a una familia o a una ciudad concreta o a la evolución de un sistema local o a la intensidad y tal vez exclusividad de las lealtades que determinada pertenencia a una sociedad impone. Sino nada más a la familia, la localidad, la asociación o la república, como si todas fueran homogéneas entre sí y sólo diferenciadas por la mayor o menor extensión de sus miembros, de sus ámbitos y de sus competencias. Este es sin duda el rasgo que más aleja de la experiencia contemporánea a la doctrina política clásica y de quien, como la doctrina social católica, sigue sus huellas. Cuando, desde tal perspectiva, se invoca la subsidiariedad para proteger las respectivas identidades nacionales, éstas, comprensiblemente, se sienten amenazadas.

A mi juicio, la solución de continuidad en la historia de las ideas y en la comprensión de la realidad que dicha historia refleja, se encuentra en el advenimiento de la conciencia histórica. Como señala Isensee citando a Meinecke, el iusnaturalismo, de donde proceden los planteamientos expuestos, no comió de la manzana del árbol del historicismo y, por lo tanto, está libre del pecado original de la conciencia histórica. Pero cabe añadir que por ello mismo no salió de la infancia y siguió en la ignorancia del bien y del mal: La madurez que da la conciencia histórica. La que Moser intuyera y Savigny cultivó y Dilthey explicitó; pero que, como idea clara o creencia cálida, es propia de nuestro tiempo desde finales del siglo XVIII,

cuando las Luces, a fuerza de iluminar, convierten la razón en Historia e, incluso, el excesivo relativismo de ésta llega a extinguir las propias Luces.

Este historicismo ambiental consiste en tomar conciencia de *lo individual*, decantado en una propia *evolución temporal* y *cargado de unos efectos infungibles*. Y en política el resultado más relevante de tal conciencia es la aparición de la Nación, comunidad singular, fruto de la historia y objeto de afectos que la hacen heterogénea e infungible con el resto de las comunidades y a cada una con todas las demás.

La Nación ha demostrado ser el principal fenómeno de movilización social, el principal marco de integración política y el objeto muy mayoritario de lealtades terminales. Es no sólo cuantitativamente más grande que la ciudad y más pequeña que la sociedad internacional, sino cualitativamente distinta. Y, grande o pequeña, pertenece al orden de lo simbólico, esto es, de lo afectivo, y no de lo sensible como el pegujal o de lo inteligible, como el concepto de fraternidad humana o de unidad de mercado. Por eso es más fácil descartar la Nación a la hora de especular que no contar con ella en el momento de actuar.

Y esto es lo que hace quebrar la doctrina clásica de la subsidiariedad cuando se trata de aplicarla a la Nación, lo mismo que a las entidades locales o a las organizaciones internacionales. No es similar hacer de la Unión Europea subsidiaria de Francia que a la gran Nación subsidiaria del departamento Indre et Loire o a éste del municipio de Chinon. Ni España o Murcia, Cataluña u Hospitalet, son magnitudes homogéneas de diferente extensión, porque el cuerpo político cuando es tal, no es una magnitud extensiva, sino intensiva, y la Nación es hoy el cuerpo político por excelencia, como anteayer lo fue la “Ciudad Antigua”.

El principio de subsidiariedad, tal como ha sido definido, pretende que el ejercicio de las competencias sea el más cercano posible al ciudadano –Cf. art. A TUE–. Pero, así formulado, olvida que el ciudadano sólo es tal por integrarse en un cuerpo político concreto y que la integración produce una cercanía afectiva mucho más relevante que la mera cercanía geográfica. Se está más próximo de la Nación y de su Gobierno que del distrito municipal y de su Junta. Así lo demuestra la problemática, más que complicada, inherente al voto de los extranjeros en su lugar de residencia.

No existe el ciudadano abstracto, localizable como el punto en el espa-

cio homogéneo de la geometría; existe el nacional. Por ello la “democracia de cerca” sólo se ha demostrado eficaz en las pequeñas comunidades que son en sí mismas cuerpos políticos y, por el contrario, muy disfuncional cuando se ha hecho democracia de barrio.

Pero el principio de subsidiariedad, tal como se ha decantado y fundado, podría llevar a convertir el distrito municipal en el titular del fondo del poder. ¡Todo el poder para Chamberí!

III.—CONTENIDO Y SIGNIFICADO

Estas consecuencias lógicas de la subsidiariedad, sin duda no del todo queridas, pero ya invocadas por los interesados de la más varia lección (en España, Presidentes de Comunidades Autónomas, de Diputaciones y Alcaldes), se deben a la ambigüedad y a la tantas veces ponderada dinamidad del principio en cuestión.

Reiteradamente calificado como piedra angular de la construcción europea, principio básico de la noción misma de federación, criterio formal para atribuir e incluso ejercer competencias, de la subsidiariedad se predica su dinamismo pluridireccional y su difícil concreción, ya en una tabla de atribuciones, ya en un sistema para su determinación.

Los Estados miembros de la Comunidad, en los memoranda previos al Consejo Europeo de Edimburgo, han utilizado la subsidiariedad con los objetivos más dispares, revelando así no la plurivocidad de su significado, sino la equivocidad de su sentido.

En efecto, la subsidiariedad puede servir y de hecho, así ha servido, tanto para limitar las competencias comunitarias –Informe Fourchet de 1962– como para ampliarlas –Informe Spinelli de 1984– y si de hecho hoy se invoca para poner límites a la expansión de dichas competencias, en la práctica sólo ha servido como instrumento de las mismas –v.gr. Acta Única–. Esta misma ambigüedad oculta el significado del texto del Tratado de la Unión Europea, que se pretende sirva de contención a los poderes de la Unión cuando en realidad es un título competencial suplementario de la propia Unión, en cuya virtud a las competencias exclusivas de ésta se sumarían aquéllas que con carácter subsidiario debía ejercer.

¿En virtud de qué? Como señala Giscard d'Estaing en su Informe ante el Parlamento Europeo, después reiterado por Delors, sobre esta cuestión, "son posibles dos enfoques del principio de subsidiariedad. El primero tiene por base la idea de que los Estados transfieran al nivel superior únicamente aquellas funciones que serán realizadas en el plano comunitario en *mejores condiciones* que por sí mismos individualmente. En esta óptica se vuelve a encontrar el criterio de la eficacia, que puede revelarse de naturaleza centralizadora. El segundo enfoque atribuye al plano comunitario únicamente las funciones *cuya dimensión o efecto sobrepasen las fronteras* nacionales. Esta idea puede traer consigo consecuencias más descentralizadoras o federativas. La cuestión aquí es la de una elección política e institucional esencial entre el federalismo centralizador y el federalismo descentralizador o de tipo federativo".

Adoptar una u otra vía tiene la mayor trascendencia sobre la amplitud de las competencias comunitarias. La limpieza de las playas es de competencia estrictamente nacional, atendiendo al criterio de la amplitud espacial —criterio de la dimensión—; pero pudiera ser de competencia comunitaria, considerando el efecto transnacional de la contaminación de aquellas playas muy concurridas por el turismo intraeuropeo, v. gr. las del Mediterráneo, y, desde luego, lo serían atendiendo al criterio de la eficacia, aunque sólo fuera atendiendo en muchos casos a los niveles medios exigidos. Tampoco ha faltado ocasión para destacar la mutación radical que la subsidiariedad supondrá en las competencias de la actual Comunidad.

Sin embargo, una vez destacada la ambigüedad insita en el principio de subsidiariedad, lo que interesa subrayar aquí es la indeterminada ilimitación de su alcance de donde se derivan los efectos en el orden constitucional de los Estados, objeto de esta exposición.

En efecto, como señala Giscard d'Estaing en sus ya citados informes al Parlamento Europeo y ha sido generalmente aceptado, la subsidiariedad tiene dos dimensiones: "La forma de subsidiariedad llamada horizontal que distingue lo que es competencia de los poderes públicos y lo que depende de la sociedad civil" y la "subsidiariedad que puede calificarse de vertical que distingue los poderes de la Unión de aquellos que los Estados conserven".

En cuanto a la primera, se proyecta en la política desregularizadora, origen de una profunda mutación en la función de los poderes públicos no

sólo comunitarios, sino nacionales y aún locales. La opción comunitaria se convierte así en una opción ideológica muy concreta en pro de la drástica reducción del sector público y en general de determinada orientación de política económica y social. El diálogo social y el mayor protagonismo de los sectores sociales será su inmediata consecuencia. Tal es la interpretación dada por la propia comisión y por organizaciones sectoriales como la UNICEF.

Que el Presidente Delors haya pretendido rehabilitar una versión menos liberal de la subsidiariedad horizontal demuestra, cualquiera que sean su razón y su éxito, la vigencia de la misma. De sus consecuencias constitucionales trataré después.

Más alto grado de maduración ofrece la subsidiariedad vertical y más graves aún son sus efectos en relación con el orden constitucional de los Estados.

El alcance de la verticalidad parece referirse a las relaciones entre la Comunidad y sus miembros. Así lo dice el citado Informe Giscard y resulta, tanto del Tratado de la Unión como de sus interpretaciones inmediatas y sus proyectadas prolongaciones constitucionales, especialmente de los memoranda alemanes en las conferencias intergubernamentales y en los Consejos Europeos de Birmingham y Edimburgo. La Comunidad sería así subsidiaria de sus Estados miembros. Pero abundan elementos muy relevantes para mantener un criterio más amplio, según el cual el principio en cuestión debe extenderse a todos los poderes que coinciden en la Unión y a su recíproca relación. Los comunitarios y estatales tanto como los regionales y locales. Así se deduce del texto del Tratado de la Unión Europea y de sus inmediatos precedentes y no han faltado interpretaciones consecuentes en tal sentido. Baste señalar que en su citado discurso de 1991 sobre la noción de subsidiariedad, Delors hace jugar hasta siete veces, poderes nacionales y locales como equiparables frente a los comunitarios. Lo mismo hace la Comisión en documentos oficiales.

En efecto, el Tratado de la Unión Europea vincula la subsidiariedad enunciada en el texto ya citado con otra versión del mismo principio: "la adopción de las decisiones lo más cercana posible a los ciudadanos" (art. A, TUE) y esta vinculación se reafirma expresamente en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. Es claro que este texto, si el Tratado de la Unión Europea entra en vigor, será tan normativo como cualquier otro,

aunque no cuente con la garantía del TJC, como es el caso del artículo 3B, CE y servirá, además, para interpretar el sentido y alcance de éste. Quien haya examinado las tendencias expansivas de la jurisprudencia del TJC, no dudará que por la vía de toma en consideración de los elementos contextuales de interpretación, el tribunal competente para tutelar el artículo 3B, extenderá su tutela al artículo A.

Ciertamente que ciñéndose al texto del artículo 3B redactado en Maastricht, la Comisión ha podido subrayar que la subsidiariedad sólo se aplica a la consecución de los fines propios de la Comunidad y nada más. Pero esta precisión, en apariencia limitativa, del alcance del principio en cuestión, no es tal.

En efecto, una visión muy conservadora de la cuestión, como la planteada por los Länder alemanes, lleva nada menos que a substituir el “Kompetenzföderalismus” por el “Beteiligungsföderalismus”. Pero también caben tesis más radicales.

Puesto que la subsidiariedad no es un criterio de atribución de competencias sino de ejercicio de las mismas cuando, cualesquiera que sea la institución que las ejerza, tienen como fin —elemento rector de toda competencia— los objetivos de la Comunidad, y estos son prácticamente ilimitados, la subsidiariedad se predica no sólo de las relaciones de la Comunidad y sus miembros, sino del ejercicio de potestades públicas en el ámbito comunitario —Cf. art. B, TUE—; y la doctrina más solvente así lo confirma, sin que nadie parezca extrañarse de las consecuencias que de ello se deriven. Así se deduce claramente de dos líneas argumentales: la *decantación* de dicho principio en el propio acerbo doctrinal comunitario, ya apuntada más atrás, y la *autonomización interna* de los Estados que la Comunidad propugna.

Así, cuando en 1988, ante los proyectos expansivos de las competencias comunitarias, los Länder alemanes manifiestan su inquietud, Delors señala ante los mismos que la subsidiariedad de general aplicación es la que debe regir las relaciones de los Países con la República Federal, subsidiaria de aquellos como los de ésta con la propia Comunidad. Este es el criterio que obtiene, un año después, carta de naturaleza ante el Consejo Europeo de Madrid de 1989, en el Informe sobre UEM, que dice literalmente:

“Para definir el equilibrio de poderes en la Comunidad un elemento esencial debería ser la adhesión al principio de subsidiarie-

dad, según lo cual las funciones de los niveles máximos de gobierno deberían ser lo más limitadas posible y subsidiarias de los niveles inferiores. Así, la atribución de competencias a la Comunidad debería reducirse específicamente a aquellas áreas en las que fuera necesaria la decisión colegiada. Las funciones políticas que pudieran realizarse por los niveles nacionales (y regionales y locales) sin que ello afectase de forma negativa a la cohesión, así como el funcionamiento de la unión monetaria y económica, sería competencia de los Estados miembros".

Los textos del Parlamento Europeo sobre la subsidiariedad son del mismo modo tenor. Especialmente cuando se trata de sus aplicaciones concretas, por ejemplo, muy recientemente, en materias de medio ambiente.

Por otra parte, la proyección de la subsidiariedad dentro de cada Estado hacia los niveles regional y local. En efecto, la Comunidad no sólo ha desarrollado una preocupación regional creciente cuyo hito inicial es el primer reglamento del FEDER en 1975, sino que, al hilo de la política tendente al desarrollo económico y social de las Regiones, se ha intentado darles más y más protagonismo político en el marco de la integración europea. Si la Comunidad sigue pautas esencialmente intergubernamentales y se basa en los Estados miembros, es claro que desde las mismas instancias supranacionales y como contrapeso al protagonismo estatal, se insiste en el regional, a la vez que los gobiernos estatales tratan de diluir éste en el de las corporaciones locales. El principio de subsidiariedad es invocado por todos ellos para justificar su propia competencia y limitar la de los niveles rivales.

En efecto, al Comité burocrático de Política Regional creado por el Consejo en 1985, siguió en 1988, por obra de la Comisión el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, de composición netamente política, y el Parlamento Europeo, a la vez que impulsó en 1984 los proyectos de Unión Europea, convocó una Conferencia de las Regiones e insistió en la necesidad de asociar a las regiones en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad, y en 1988 formuló una importante resolución sobre política regional comunitaria a la que acompaña una Carta Europea de Regionalización.

No es preciso aquí hacer una síntesis de tales textos; basta con expli-

car su significado. El Parlamento Europeo propugna, a la vez, un vínculo federal entre los Estados (Informes Spinelli de 1975 y de 1984) y, sin mencionar el término, la federalización de los mismos Estados, en abril de 1984 y, sobre todo, en junio de 1988. El sistema propuesto de amplia regionalización, tiene por modelo la República Federal Alemana, completado con dos rasgos: el fomento de las relaciones interfronterizas y el protagonismo comunitario de las regiones. El regionalismo, así entendido, tiende a ser, a los ojos del Parlamento Europeo, un ingrediente clave del derecho público común de la Unión Europea. Así se propugna en la Carta de Regionalización aprobada en 1988.

Ciertamente, nadie niega que la propia estructuración interna del Estado y de su territorio es una competencia nacional exclusiva. El mismo Presidente Delors, al defender el protagonismo comunitario de las Regiones, parte de recordar que “la Comunidad debe aceptar la plena libertad de los Estados miembros para determinar sus estructuras internas y en particular el número y los límites de las Regiones”. Pero si se hace de la regionalización un criterio general, la consecuencia lógica es el establecer unos requisitos mínimos de organización institucional y contenido competencial como en la Carta de Regionalización se hizo. Así lo recuerda el Presidente del Bundesrat en una importante intervención, de la que se deduce cuál es el modelo propuesto como paradigma: el federalismo alemán. Todas las Regiones no se parecen a los Länder alemanes –nos dice–; pero es necesario, sin embargo, que cada Estado haga concesiones a fin de llegar a cierta armonización. Las Regiones –concluye– sólo podrán colaborar eficazmente si tienen, más o menos, el mismo peso político.

Ahora bien, en todo este movimiento incide la cuestión de la autonomía local, expresamente propugnada en la citada Carta de Regionalización, tendencia potenciada desde el Consejo de Europa y a la que no es ajena la preocupación estatal ya mencionada: la autonomía local juega contra las regiones. En este sentido es muy importante la acción de la Conferencia Permanente de Poderes Regionales y Locales Europeos, creada en 1975 por la Conferencia Europea de Poderes Locales, creada, a su vez, en 1957. Su Carta Europea de Autonomía Local, que consagra con fórmula muy radical la subsidiariedad en pro de “las autoridades más cercanas de los ciudadanos” (art. 4.3), se pretende convertir ya en derecho comunitario, por adherirse a ella la Comunidad, ya en derecho común de sus Estados miem-

bros, por ratificarla todos éstos a título individual. En cualquier caso, una norma de superior rango a las del ordenamiento nacional que actuará de garantía institucional de dichas autonomías.

IV.—SUBSIDIARIEDAD Y ORDENAMIENTO INTERNO

De lo hasta ahora esbozado puede concluirse que el principio de subsidiariedad es más que ambiguo, tanto en su significado objetivo como en su sentido dinámico y prueba de ello es que a él se recurre con la más diversa intención.

Pero cualquiera que sea su equivocidad, está clara su posible incidencia en el ordenamiento interno del Estado. Baste para comprobarlo atender a la grave cuestión de la distribución de poderes en el mismo y, más concretamente, a la titularidad de los poderes residuales, esto es, del fondo de poder en cuya virtud un cuerpo político fundamental o la institución que lo representa, es titular de la competencia no atribuida a otro alguno.

La atribución de los poderes residuales varía de uno a otro sistema constitucional. En los unitarios, se entiende que corresponde al Estado a al pueblo que, como unidad política básica, lo subyace. Tal sería el caso de la República francesa, “una e indivisible”. Por el contrario, en un sistema federal los poderes residuales pueden atribuirse, ya a las unidades federadas, ya al poder federal, ya al pueblo mismo, y de ahí la naturaleza más o menos laxa, más o menos unitaria, de la federación en cuestión.

En la Unión Europea habrá Estados federales —v. gr. Alemania— y Estados unitarios —v. gr. Reino Unido—, así como ese tercer género que en su día se intentó calificar de Estado Regional —v. gr. España—, pese a la tendencia homogeneizadora apuntada por el Parlamento Europeo en textos ya mencionados. Pero no importa ahora lucubrar sobre la naturaleza jurídica de una u otra forma de Estado, sino examinar lo que la subsidiariedad supone en uno u otro sistema constitucional. Baste para ello analizar sus consecuencias en la República Federal y el Reino Unido, antes de analizar el caso español.

En la República Federal, el poder residual se atribuye a los Países (art. 30 y art. 70,2 en relación con el art. 70,1 GG), de manera que corresponden a éstos las competencias sobre aquellas materias no expresamente atribui-

das a la competencia de la Federación. El mismo criterio rige en cuanto a la determinación de las competencias concurrentes (art. 70,2 en relación con el art. 72 GG). En efecto, la concurrencia supone que la Federación actúa a falta de actuación de los Países o cuando se dan en uno de estos tres supuestos: la insuficiencia de la actuación del País, la extensión de los efectos de la acción más allá de las fronteras del País, las exigencias de la unidad jurídica, económica o social de toda Federación. Tales son los criterios generales que se han deducido de lo dispuesto en el art. 72 GG.

De acuerdo con lo dicho, parece que en la República Federal el principio de subsidiariedad es la regla general en la distribución de competencias entre los Países y la autoridad central, y ello explica el entusiasmo alemán por la subsidiariedad en el plano comunitario y la referencia al mismo a la hora de tranquilizar las preocupaciones de los Países ante la ampliación de las competencias comunitarias. El acuerdo de 1987 entre la Federación y los Länder trata de proyectar esta relación a nivel comunitario.

Sin embargo, sería ingenuo considerar que la subsidiariedad como principio general no plantearía problemas en Alemania. Por un lado, el federalismo de ejecución que caracteriza la práctica de la Ley Fundamental, ha dado a las relaciones entre la República y los Países un sentido distinto al que se deduce de la letra de los artículos 70 y ss. GG. La Federación no interviene en materias tasadas y el resto queda en manos de los Länder. Las competencias implícitas e inherentes han llevado a una extensión ilimitada de la intervención federal, pero, y en esto consiste la característica del federalismo germánico, dicha intervención tiene lugar principalmente en el plano legislativo, mientras que la ejecución, incluso de esta legislación federal, cuasi omnicompresiva, se reserva a las autoridades de los propios Países. Las competencias, por lo tanto, no se distribuyen entre los dos planos sobre la base de las competencias legislativas (art. 70,2), ni éstas responden al principio de subsidiariedad (art. 70,1 y 72), sino que la distribución tiene lugar entre una competencia legislativa de la Federación y una competencia ejecutiva de los Länder. La reglamentación de éstos será subsidiaria de la legislación de aquella, y la ejecución federal lo sería de la administración regional. La subsidiariedad encontraría, así, en Alemania su tierra de elección pero con un sentido mucho más complejo de lo que pudiera deducirse de su formulación inicial y con un sentido unificador que la doctrina ha puesto reiteradamente de manifiesto. De ahí que sea bastan-

te frívolo identificar subsidiariedad con federalismo, como es moneda corriente en la doctrina e incluso en la retórica política que acríticamente se inspira en ella.

Por otro lado, es evidente que si, así entendida, la subsidiariedad rige las relaciones intrafederales alemanas, los Países no son subsidiarios de la administración local, ni dentro de ésta las asociaciones municipales lo son de los propios municipios. Lo que a través de una garantía institucional que ha llegado a ser clásica, la Ley Fundamental establece es que la autonomía municipal, a nivel de municipios y de mancomunidades, se regulará por medio de ley.

Es claro que si la subsidiariedad no significa más que cada institución debe tener y ejercer las competencias que le son propias, la autonomía local, tal como la establece la GG, es suficiente, pero en este caso la subsidiariedad significa poco o nada: cada institución tendrá lo que debe tener y eso será lo que tenga. Es decir, una mera justificación que de lo normativo pasa a lo que Löwenstein llamó “semántico”.

Por el contrario, en el Reino Unido, Estado unitario, la subsidiariedad no sólo choca de hecho sino de derecho con el propio sistema constitucional. La piedra angular de ésta es la soberanía del Parlamento de la que la Comunidad puede ser subsidiaria y de ahí la insistencia británica en el principio; pero que no es subsidiaria de las inexistentes regiones, ni de las entidades históricas del Reino Unido ni, menos aún, de la administración local.

El problema se ha planteado en el Parlamento cuando los nacionalistas galeses y escoceses han insistido en que la subsidiariedad que se pretende entre Bruselas y Westminster se aplique en las relaciones entre Westminster y Edimburgo o Cardiff. La respuesta del Gobierno es doctrinalmente importante: se trata de un Reino Unido, con un sólo cuerpo político y una sola soberanía. Y la soberanía que puede aceptar subsidiarios no es de nadie subsidiaria.

V.—LA SUBSIDIARIEDAD Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La subsidiariedad afirmada en el Tratado de la Unión Europea plantea, por estas razones, antinomias con la Constitución vigente de 1978, que exceden con mucho las cuestiones de las que, hasta ahora, se han ocupado los intérpretes más cualificados.

Planteada ante las Cortes la cuestión e, indubitadamente, marginada, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Constitucional, por no hablar de las intervenciones parlamentarias sobre la constitucionalidad del TUE, han examinado las relaciones del Tratado de la Unión Europea y la Constitución, sobre la base de dos artículos de esta última. Por un lado, el 93,1 y las transferencias del ejercicio de competencias que mediante Ley Orgánica dicho artículo prevé; de otra, el artículo 95 y la posible contradicción de normas convencionales y constitucionales. Ahora bien, este segundo supuesto se ha analizado a la luz del primero hasta reducirlo a la contradicción material del nuevo artículo 8B CE, introducido por el art. G TUE, con el artículo 13,2 CE, sin plantearse para nada el problema de la soberanía o de la estructura general del Estado, afectadas por el Tratado en general y el principio de subsidiariedad en particular.

Si obviar tales cuestiones se hubiera debida a una valoración de la soberanía, como yo mismo he propugnado en anteriores ocasiones, el resultado sería muy distinto. La indelegabilidad de la soberanía y de la titularidad de las competencias que le son inherentes reducirá la delegación al ejercicio de competencias, como dice literalmente el artículo 93,1 CE. Y la mera noción de soberanía así intocada pondría límite al alcance del principio de subsidiariedad. Pero, en realidad, no se ha hecho tal cosa, sino que, frente a lo ocurrido en otros países, por ejemplo en Francia o Gran Bretaña, nadie se ha tomado en serio la soberanía nacional, lo que exige, posibilita e impide.

El resultado es que se está asumiendo, a través del Tratado de la Unión Europea, un principio de subsidiariedad que tiene revolucionarias consecuencias en nuestro orden constitucional. Baste para comprobarlo atender a lo que subsidiariedad implica en su doble dimensión horizontal y vertical.

En cuanto a la primera ello lleva a la obsolescencia de elementos importantes de nuestro bloque de constitucionalidad; es decir, de aquellas normas constitucionales o estatutarias que, vigentes o no, atribuían competencias que no pueden ser ejercidas en virtud del orden jurídico comunitario cuya supremacía, afirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, es hoy unánimemente admitida. Tales, por ejemplo, las previsiones constitucionales sobre "la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio" (Art. 128,2,

CE) o el mantenimiento de “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos” (Art. 41, CE), no subsidiario de la asistencia privada que, por el contrario, tendrá carácter complementario de aquél.

Para quienes creen que la Unión Europea es, al menos en derecho, reversible como fruto de un tratado de duración indefinida, pero denunciabile de acuerdo con las normas del derecho internacional general, la obsolescencia subrayada no supone la derogación de las normas constitucionales en cuestión. Se trataría de la imposibilidad de su aplicación por imperativo de una norma de rango superior, de modo semejante aunque no idéntico a lo previsto en el artículo 96,1 de la Constitución y 1,5 del Código Civil.

Por el contrario, quienes consideran la Unión Europea como un orden irrevocable, no sólo de hecho sino de derecho, la obsolescencia en cuestión es una derogación tácita de la Constitución, entendiendo por tal la que ocurre sin afectar formalmente al texto, por contradicción con otra norma de superior jerarquía. Así ocurrió, señalaba Jellinek, con las constituciones territoriales alemanas que colisionaban con la Constitución del Reich. El artículo 95 de la Constitución trata de evitar tal supuesto, al exigir la reforma expresa de la misma antes de ratificar un tratado contrario a sus normas. Pero la práctica demuestra que no se ha hecho así. A la hora de enjuiciar el Tratado de la Unión Europea, el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional han “resbalado sobre lo negro” y se han limitado a una rudimentaria exégesis del artículo 93,1 CE, sin atender para nada a problemas de fondo como el aquí planteado.

Con carácter general, la subsidiariedad, en su dimensión horizontal, contradice radicalmente el principio de compatibilidad, característico de nuestra Constitución económica. El principio de compatibilidad entre la iniciativa económica pública y privada en el ámbito económico no reservado, significa la legitimación formal del intervencionismo político en la economía y se opone, lógica e históricamente, al principio de subsidiariedad. Si en virtud de la compatibilidad, el sector público podría concurrir con el privado (art. 128, CE) sin más razón que la decisión política, la subsidiariedad exige que tal iniciativa sólo se preste en defecto o en apoyo de la privada. Y esta radical novación afecta a numerosas normas de los Títulos I y VII de la Constitución y a disposiciones paralelas de los Estatutos también integrantes del bloque de constitucionalidad.

Respecto a la segunda, baste recordar que nuestra Constitución prevé un sistema de amplias autonomías territoriales (Título VIII CE), expresión en algunos casos del reconocimiento de derechos históricos (Adicional Primera de la Constitución), y garantías institucionales, en el sentido técnico-jurídico que, desde Schmitt, tiene la expresión, para la autonomía provincial y municipal (arts. 37, 40).

Ahora bien, el sistema autonómico español es tajante respecto de los poderes residuales. Esto es, “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de autonomía, corresponderá al Estado” (art. 149,3) y, claro está que las Comunidades Autónomas no son subsidiarias de las provincias y éstas de los municipios, entidades que gozan de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137, CE), pero de cuya respectiva subsidiariedad nada se dice en la Constitución. Antes bien, la actividad general del municipio está acotada “en el ámbito de sus competencias” (art. 25,1 LBRL) y, si las competencias esenciales de la provincia son subsidiarias de las municipales (art. 36,1 a-d, lb), es claro que la opción legislativa de 1983 y 1985 no hizo a las Comunidades Autónomas subsidiarias de ellas, sino todo lo contrario. La Ley de Régimen Local de 1985 supone una opción en pro de las Comunidades Autónomas y frente a las Diputaciones Provinciales que se refleja, dicho sea de paso, en todos los Estatutos de Autonomía donde la provincia y sus instituciones se configuran como elementos subordinados.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco es la mejor prueba de lo expuesto. Los orígenes de Euskadi son claramente paccionados, en la medida en que emerge de la adhesión de las antiguas provincias al Consejo General Vasco. Su decantación doctrinal netamente confederal. El desarrollo posterior del Estatuto ha salvaguardado la autonomía de las instituciones forales territoriales. Y es teóricamente innegable que los territorios históricos no son provincias, sino otra cosa mucho más substantiva, como miembros y no meras partes de Euskadi. Ahora bien, si algo está también claro en el Estatuto de 1979 es que en Euskadi el centro del poder se encuentra en el Parlamento vasco y que a él competen cuantos poderes corresponden a Euskadi y no se haya atribuido a otra institución. “Parlamento cuya supremacía política e institucional expresa la supremacía que en todo Estado de Derecho representa la ley y, políticamente, la voluntad del pueblo vasco”. (E. de M. de la LTH).

El principio de subsidiariedad, proyectado en el sistema español, supone una modificación radical de lo expuesto. Frente a lo establecido en el artículo 149,3 CE, las competencias residuales han de corresponder a las Comunidades Autónomas en fórmula análoga a la del artículo 70 GG. Los criterios de concurrencia competencial, laboriosamente decantados por la jurisprudencia, deberán ser alterados en pro de una solución como la esbozada en el citado artículo 72 GG. Las propias Comunidades Autónomas deberían ser subsidiarias de sus provincias –con fórmula análoga a la pretendida por algunos para la LTH– convirtiéndolas en verdaderas mancomunidades interprovinciales, invirtiendo la tendencia a la vigente Ley de Bases de Régimen Local. Y las provincias hechas subsidiarias de los municipios.

Lo dicho tiene especial importancia porque la cláusula del artículo 149,3 CE que la subsidiariedad, a mi juicio, desvirtúa, tiene, merced a la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, una importancia clave.

Se trata, de una parte, de una cláusula general de cierre del ordenamiento, por otra de un título competencial del Estado y, por último, de un criterio general de interpretación.

Como título competencial, lleva a atribuir al Estado “competencia sobre las materias que no se hayan asumido en el Estatuto de Autonomía” (STC, 82/1984 de 20 de julio). Ello quiere decir que “la norma atributiva de competencia, por lo que se refiere al Estado, debe buscarse en alguno de los apartados del art. 149,1 de la Constitución, o en la cláusula residual de competencia del artículo 149,3” (STC 95/1984, de 18 de octubre).

A la inversa, “todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional o por simple decisión de los propios Estatutos, habrán sido retenidas por el Estado” (STC 15/1989, de 26 de enero), lo cual lleva en cada caso a determinar la competencia autonómica mediante la investigación de las asumidas, concreta, total y exclusivamente, por la Comunidad (Cf. STC 12/1985, de 20 de enero). El Estado sólo será incompetente en relación con “las materias que hayan sido diferidas por los EEAA a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas CCAA” (STC 147/1991, de 4 de julio).

Por otra parte, como cláusula de cierre y en virtud de esta competencia

de principio, el derecho estatal funcional como supletorio (Cf. STC 214/1989, de 21 de diciembre) y ello es de especial importancia dado el carácter territorial de todo derecho autonómico.

Indudablemente existen cauces lógicos para, aun asumiendo por hipótesis la subsidiariedad del Estado respecto de las Autonomías, mantener muchas de las tesis esbozadas (Cf. STC 53/1988 de 24 de marzo) y la jurisprudencia alemana sería el modelo al efecto. Pero a la luz de lo expuesto, no cabe duda que la inversión de la competencia de principio y de los poderes residuales entraña una insospechada gravedad.

Estas consecuencias pueden parecer exageradas, y sin duda lo son, aunque la subsidiariedad ha sido alegada por las autonomías frente al Estado y por los municipios –por ejemplo, los alcaldes de Madrid y Barcelona– frente a las respectivas Comunidades Autónomas. Pero no son sino las consecuencias lógicas de la subsidiariedad si este principio ha de tomarse en serio. También puede, claro está no significar nada. En tal caso, carecerá de la peligrosidad de lo radical y adolecerá de la que es propia de las cosas y los conceptos inútiles.

Hace ya años, un ilustre jurista español preveía que el acceso de España a la Comunidad habilitaría “por sí sola competencias estatales potencialmente exclusivas por su evidente inclusión en el ámbito de las relaciones internacionales” y su equipo de trabajo señaló cómo la transferencia de competencias propias del Estado a las Autonomías, sería succionada por la transferencia a las entidades supranacionales. De esta manera la participación de España en la Comunidad Europea suponía límites generales y concretos, no previstos en el bloque constitucional español, a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Todo ello era cierto; pero los temores que esta posibilidad tendencial suscitó no tanto en España como fuera de ella y especialmente en Alemania, contribuyó decisivamente a la formulación del principio de subsidiariedad. Y dicho principio no sólo invierte la tendencia señalada, garantizando nuevas competencias regionales, sino que plantea con silenciosa e insospechada gravedad la crisis misma del Estado, tal como la Constitución lo configura.

Lo dicho permite concluir que la subsidiariedad es un principio fermento, capaz de trastocar todo el ordenamiento constitucional del Estado. La

categoría es conocida y pueden poner diversos otros ejemplos, desde la revisión judicial en el derecho comparado, hasta la acción de los Derechos del Hombre, tanto en el orden interno como internacional.

No es mi intención el juzgar la bondad o maldad de la subsidiariedad, sino de subrayar lo imprevisto de sus efectos, al menos por quien deberá ser competente para ello: los encargados de velar por la Constitución y, en su caso, de reformarla.

En efecto, la subsidiariedad ideada como valladar protector de la competencia de los Estados se ha convertido en la mayor amenaza a dichas competencias, al afectar a la más esencial de todas ellas: la de autoorganización. Y, afirmada y difundida como garante de la identidad de los Estados, pone en cuestión dicha identidad, al disolverla en un continuo de instituciones superpuestas. La subsidiariedad no sólo contradice algunas normas constituciones o directamente derivadas de nuestra Constitución como las ya citadas, sino que erosiona la vigente Constitución en cuanto integración y, en consecuencia, trastoca la "vida en forma" que a la integración constitucional es inherente.

MAASTRICHT Y LAS REGIONES EUROPEAS

JAVIER GÓMEZ GÓMEZ

Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado

A lo largo de este verano e incluso de esta misma semana los medios de comunicación nos han “bombardeado” con el tema de Maastricht. Y en verdad que han acertado con el tema. Una prueba de ello es que más de media Europa, por no salir del “Viejo Continente”, está pendiente del referéndum francés.

Incluso, hemos podido ver como estos días se han balanceado los bancos nacionales de diferentes países de la Comunidad Europea.

Todo ello puede interpretarse como una posible consecuencia del Tratado de Maastricht.

El 7 de febrero de 1992 se firmó en la ciudad holandesa de Maastricht o “Maastrique”, como la denominaba Lope de Vega, el tratado del mismo nombre.

Este tratado marca, esencialmente, las pautas de la Unión Europea. Con ello se constituye una nueva etapa en el proceso de integración continental.

En este documento están presentes dos objetivos fundamentales. Uno, cuya conclusión está referida a largo plazo, se cifra en la consecución de una plena unión política europea. Otro a más corto plazo, e ineludible para obtener el anterior, trata de la Unión Monetaria.

Pero ojo, esa Unión Monetaria y todos los aspectos económicos, que pueden inducir a pensar que Europa sólo va a ser un mercado, debe ir unida a diferentes aspectos, especialmente el social. De lo contrario se

estaría cometiendo un grave error, ya que se estaría destruyendo nuestra cultura, la Cultura Europea, entendiendo este término en su sentido más amplio.

Y siendo conscientes, como creo que lo somos todos, de que la Europa de los años noventa es muy distinta a aquélla de la década de los cincuenta en que nació la CEE con la firma del Tratado de Roma, debemos asumir que la Futura Europa, la “Europa postmaastricht” será radicalmente diferente a la actual. Y una de sus facetas más importantes creo que será la que nos muestre a Europa como la Europa de las Regiones. De ahí que las Regiones deben cuanto antes ser partícipes en la construcción del conjunto europeo y que las decisiones a tomar en Europa se deban hacer contando con la adecuada participación regional.

Por todo ello, quizás, habría que olvidarse de hablar de la “Europa de las Regiones” y deberíamos incidir en el concepto de la “Europa con las Regiones”. Es decir hay que hablar de una Europa que tenga presente a las Regiones, pero que las tenga en verdad y que las haga *partícipes* de sus decisiones. Se debe configurar una auténtica “Política Regional Europea”, pues como muy bien manifestaron los alemanes en 1989, “son las Regiones las que constituyen el vínculo del individuo con la comunidad local, por una parte, y con el Estado por otra”.

Maastricht no es una amenaza para las regiones, como algunos han pensado, sino todo lo contrario, es una línea de defensa de la libertad de los pueblos y de los ciudadanos.

Podríamos, incluso, decir que el Regionalismo que debe salir de Maastricht, es una fórmula ideal para frenar el nacionalismo separatista.

Ortega ya advertía lúcidamente que este nuevo modelo de civilización que está germinando “surge del fondo de la Vieja Europa, de la Europa de los usos y costumbres, del derecho romano y germánico, de las catedrales románicas y góticas, del esplendor renacentista y de los descubrimientos geográficos, de la filosofía ilustrada y la economía de mercado, de la ciencia moderna y la tecnología industrial. Pero también de la Europa de los pueblos y comarcas, de las ferias y de los gremios, de las comunidades, regiones y nacionalidades”.

Tradicionalmente se han venido barajando una serie de argumentos en contra de la acción regional, en contra de la posible participación de las

Regiones en la Europa de mañana y en contra de las posibilidades de intervención de las Regiones en las decisiones europeas.

Voy a citar los cinco que más veces he oído:

1) “La regionalización no está generalizada en Europa occidental”. Es verdad, no es cierto que Europa occidental esté totalmente regionalizada. Pero eso, como las demás argumentaciones, no impide que las Regiones que existen como tales estén colaborando muy activamente, creen sus propios organismos, actúen como Región y presionen para que países actualmente no regionalizados puedan estarlo en el futuro.

2) “La regionalización no es uniforme en todos los países, no es homogénea, no son comparables un “Land alemán” con una “Región italiana”, ni una “Región francesa” con una “Comunidad Autónoma española”, ni una Región italiana con otra Región italiana, si es de estatuto ordinario o de estatuto especial”.

Bien, la regionalización no se está haciendo a nivel europeo, la regionalización se está haciendo a nivel nacional, a nivel de país, y entonces, cada país se dota de la regionalización que cree conveniente. Pero hay un mínimo común denominador suficiente, y hay una definición europea de Región: “Es ese nivel inmediatamente después del Estado dotado de representatividad política”. Esta definición, que alguna vez ha sido motejada de tecnocrática, a mí me parece una definición política muy importante, y esa definición existe en las instancias europeas.

3) “Las competencias de las Regiones son además muy dispares”. Bien, pero eso tiene que ver con la noción de Región o más bien con la profundización de la noción de Región.

4) “Las Regiones no tienen el sentimiento europeísta como uno de sus signos distintivos”. Esta es una de las críticas que más veces se hacen, pero la realidad la desmiente también.

5) “El nivel regional europeo que lo convertiría en un ‘enjambre ingobernable”’.

Hay parte de verdad en todas esas argumentaciones. Es verdad que no toda Europa está regionalizada, que no hay homogeneidad y que las competencias son distintas. Pero eso no desdice, *primero*, que la regionalización europea cada vez se asiente más, sea más fuerte, haya más países

regionalizados. *Segundo*, que la mayoría de las Regiones europeas hayan tomado una clara conciencia de que son Regiones europeas y de que les corresponde contribuir en la medida de sus posibilidades al advenimiento de una Europa mejor, más articulada y más construida. Y, *tercero*, que existe un fenómeno en Europa, que es irreversible y que ha sido denominado “cooperación euro-regional”.

Las Regiones cooperan no sólo, como a veces se piensa, para resolver problemas concretos de sus ciudadanos, sino también porque son conscientes de que cooperando entre sí están contribuyendo a la construcción de Europa, están colaborando a la llegada de una Europa más unida —eso que se dice en los textos europeos de una unión más estrecha entre los pueblos europeos—. Esa cooperación activa por parte de las Regiones, algo por lo que la llamo “cooperación euro-regional”, supone justamente la prueba de que se sienten europeas y de que quieren conseguir la unidad de Europa.

Por consiguiente, nada de desconfianza en ese sentido, y sí podemos afirmar la existencia de unos elementos que nos van a confirmar, en mi opinión, que justamente esa aproximación de la cooperación euro-regional puede ser la más operativa.

¿Hasta qué punto han sido recogidas estas aspiraciones regionales en la cita de Maastricht?

Como principio general, en el Artículo 4 del Tratado se dice textualmente: “La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos”.

Pero, más en concreto, el valor que este “Esbozo de Constitución Europea” manifiesta en su artículo 198 es mínimo, podríamos decir que es notoriamente escaso. No obstante junto al reconocimiento de algunos de los principios solicitados por las regiones de los países miembros, por ejemplo el de subsidiariedad, al que posteriormente me referiré, se contempla la creación de un órgano específico de representación regional, tal como el Comité de las Regiones, compuesto por miembros que si bien tienen el carácter de representantes regionales serán nombrados a propuesta de sus respectivos Estados de origen. España, por ejemplo, contará con 21 miembros.

Tal Comité tiene la posibilidad de intervenir en temas de esencial importancia para las regiones —política de desarrollo, redes transnacionales, etc.—. Sin embargo su carácter es eminentemente consultivo y sus dictámenes carecen de la facultad de ser vinculantes.

Por ello, y aunque no deja de ser un interesantísimo comienzo de las actividades regionales en Europa, la participación de las regiones debe ser potenciada mucho más, pues, como muy bien ha indicado el Prof. Molina del Pozo, la participación de las regiones en las Instituciones Comunitarias debe ser directa, aunque, de momento, no debe despreciarse que el camino para conseguir esta participación pueda ser a través de los canales que los Estados miembros pongan a su disposición.

No olvidemos que con nuestra Constitución en la mano, por ejemplo, las Comunidades Autónomas tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad del Estado cuando el Estado después va a ir a Bruselas a defenderla.

Igualmente debemos reseñar que las Regiones tienen derecho a desarrollar legislativa o reglamentariamente las directrices comunitarias dirigidas a los Estados miembros. Recuerden que existen materias cuyas competencias son exclusivamente de las Regiones y son éstas las que tienen el derecho a desarrollar el contenido de esas normas comunitarias.

Otro de los temas más significativos de los que se ha tratado en Maastricht, y a lo que ya me he referido de pasada es el principio de subsidiariedad. Lógicamente, después de la intervención monográfica sobre este tema del Sr. Herrero de Miñón, no voy a profundizar en él.

Sí haré un breve comentario para significar, o al menos no olvidar, la importancia que tiene el citado principio dentro del tema que trato de exponer.

Este es un concepto fundamental, pues su aplicación tendrá una enorme influencia para la efectiva actuación de las regiones, algo que ha sido repetido hasta la saciedad, a través de informes como los de Colombo, Martin o Giscard D'Estaing. La ARE (Asamblea de las Regiones de Europa) se ha inclinado por un concepto subsidiario, a través del cual: "La Comunidad ejecutará las competencias que conforme a este tratado le incumben, sólo si y en cuanto sea necesario el actuar de la Comunidad para lograr de una manera eficaz los objetivos indicados en este tratado y si

para ello no bastaran las medidas de los Estados Miembros individuales o de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas”.

El Consejo Europeo en su cumbre de Roma, Diciembre de 1990, asumió la importancia de este principio, tanto para ampliar las competencias de la Unión como para la puesta en práctica de sus políticas y decisiones, estableciendo el consenso necesario para incorporarlo a los tratados.

Por su parte, en Maastricht se afirmó este principio en los siguientes términos: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera “suficiente” por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan “lograrse mejoras” debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Explícitamente no aparecen mencionadas las Entidades Regionales, pero parece estar claro que se trata de un principio de aplicación básico para toda la estructura Comunitaria.

Los Organos representativos regionales, por ello, ya han comenzado a solicitar una aplicación estricta de tal principio, así como la aplicación de sistemas claros de valoración que faciliten su desarrollo.

En este momento sería necesario hacer referencia a los fondos estructurales europeos, fondos con un eminente carácter regional, y que tienen en las regiones el substrato territorial para su desarrollo. El Tratado para la Unión Europea y Monetaria y la unión política afirma, desarrollando un proceso ya iniciado con el Acta Unica, que el reforzamiento de la cohesión constituye un objetivo esencial para alcanzar plenamente los demás objetivos de la Unión.

Los objetivos prioritarios de la actuación estructural de la comunidad se modifican y pasan de ser 5 a ser 4 de acuerdo con el proyecto Delors 2. Permítanme que enumere los 4 objetivos.

El objetivo *primero* procurará el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones de desarrollo retardado.

El objetivo *segundo* trata de la reconversión de las zonas industriales en declive.

El objetivo *tercero* versará de la promoción del empleo y la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales.

Por último el *cuarto*. La mejora de las estructuras agrícolas y pesqueras, desarrollo de las zonas rurales y de las zonas dependientes de la pesca.

El papel de los colaboradores regionales debe ser más importante a partir de 1993, las regiones deben de colaborar directamente para evitar el complejo entramado burocrático que hace que los fondos tarden mucho tiempo en llegar a las regiones. En la intervención del profesor Bécker, escuchamos que la Comunidad Autónoma de Castilla y León había llegado a un acuerdo con la Comisión para la creación de una Agencia de Desarrollo Regional, órgano éste que será interlocutor válido y agente único de la administración de los Fondos.

Toda la política estructural está basada en las regiones. Son las regiones las que se califican dentro de los objetivos que se persiguen, no son los Estados, por todo ello deben ser las Regiones las que participen de forma más directa en la formación de las decisiones de la Comunidad Europea.

No podría faltar en esta disertación un breve comentario sobre el Fondo de Cohesión.

El artículo 130,d) del Tratado de la unión política establece que el Consejo debe crear antes del 31 de Diciembre de 1993 un fondo de cohesión que ofrezca contribuciones financieras a proyectar de Medio Ambiente y Estructuras de Transporte. Los beneficiarios potenciales son los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria que tiene un programa para el cumplimiento de las condiciones de convergencia económica, tal y como establece el artículo 104 c) del Tratado. España es uno de los Estados miembros que puede acogerse junto con Grecia, Irlanda y Portugal.

En este momento y al hilo de la Conferencia del Presidente Eiroa se me ocurren los siguientes interrogantes: ¿En qué grado van a participar las regiones dentro de la decisión de esas redes transeuropeas? ¿En verdad Aragón decidirá la autopista-autovía que une Somport con Valencia, o será una decisión del Estado Español?

Las preguntas son muchas, pero la razón nos dice que las regiones deben participar en ese proceso ilusionante de la construcción de Europa, conformando las decisiones de sus respectivos Estados y haciéndose oír ante la Comisión, el Parlamento o el Consejo.

A modo de recapitulación, podemos mencionar lo siguiente:

1.— Las Regiones de Europa están asumiendo de manera progresiva y general una conciencia clara de su papel y sus específicas funciones en el nuevo marco de la integración europea.

2.— Las últimas actuaciones de los órganos comunitarios han empezado a recoger de una manera clara las aspiraciones de estos nuevos agentes políticos europeos, no sólo afirmando principios favorecedores de una superior descentralización, sino configurando órganos representativos específicos de la realidad regional. Pero ¿es suficiente? No sería necesaria una representación directa a través de una cámara de las regiones?

3.— Sin embargo, todavía estamos muy lejos de obtener para las Regiones una plena operatividad en el marco comunitario. Su representación es muy restringida y alejada de los órganos actualmente decisorios.

Una futura “Constitución Europea” plenamente garante de los principios de participación y representación, habrá de asegurar a las Regiones tanto una presencia directa de la misma, como la posibilidad de adoptar decisiones plenamente ejecutivas o eficaces en materias de sus propias competencias o que afecten a sus propios intereses.

Se ha hablado a este respecto de órganos tales como un futuro “Senado Europeo” o “Senado de las Regiones de Europa”, algo que, de seguir la evolución actual, no parece nada descabellado en un futuro más o menos próximo.

Mucho se ha criticado el Tratado de Maastricht desde el punto de vista regional. Es preciso reconocer que sus contenidos son ciertamente insuficientes respecto de las peticiones más conocidas de las Regiones Europeas. Pero también es cierto que se ha dado un primer e imprescindible paso en el proceso de participación regional, un paso totalmente impensable hace treinta y cinco años, cuando la CEE inició su andadura. Por ello quiero ser optimista y prefiero pensar que estamos al comienzo de un camino en el que ya se ha andado el primer tramo, precisamente el más difícil.

Y ya para concluir permítanme parafrasear a Denis De Rougemont:

“Europa es más antigua que las naciones que la componen” y yo me atrevería a decir que las regiones son más antiguas que los Estados que las agrupan.

Las Regiones no pueden ser sólo una cuestión espacial dentro del proceso de la unidad europea, deben de participar directamente en un diseño, y ser artífices de uno de los procesos, el más ilusionante del siglo que termina: “la unidad de Europa”.

Septiembre, 1992

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO: EL REGIONALISMO EN EUROPA. Rainer Glagow	7
CASTILLA Y LEÓN EN LA NUEVA EUROPA. Juan José Lucas Jiménez	11
LA EUROPA DE LAS REGIONES. Rurt Schelter	27
LAS REGIONES ENTRE EL CONCEPTO DE ESTADO-NACIÓN Y EL NACIONALISMO RADICAL. Joaquín Blanco Ande	37
REPRESENTACIÓN DE LAS REGIONES ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA DE BRUSELAS: EL EJEMPLO DE BAVIERA. Peter Swaiger.....	49
EL FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. ESTADO FEDERAL O ESTADO REGIONAL. Juan Cruz Alli	65
LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA COMUNIDAD EUROPEA. Wolfgang Pini	115
COOPERACIÓN ENTRE REGIONES TRANSFRONTERIZAS: EL EJEMPLO DE LA REGIÓN PIRENÁICA. Emilio Eiroa García	135
PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA EN LAS REGIONES. Fernando Becker Zuazua	147
LAS REGIONES Y LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA. Francisco Puy.....	163
LAS REGIONES EUROPEAS. LAENDER ALEMANES. AUTONOMÍAS ESPAÑOLAS. Antonio Jiménez Blanco	181
EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón	197
MAASTRICHT Y LAS REGIONES EUROPEAS. Javier Gómez Gómez	219

Junta de Castilla y León

Excma. Diputación Provincial de Soria

Fundación Cánovas del Castillo
