

JORNADA DE ESTUDIO SOBRE «LA SITUACION ACTUAL DEL ESTADO AUTONOMICO»

Por ALICIA GONZALEZ ALONSO

El Senado, el Departamento de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Madrid, el Institut d'Estudis Autònoms y la Escola d'Administració Pública de Catalunya organizaron, coordinada por los profesores De Carreras y Solozábal, una jornada de estudio sobre «La situación actual del Estado autonómico», que tuvo lugar el viernes 9 de febrero de 1996 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y que contó con la presencia de políticos, magistrados y profesores universitarios (estos últimos en su mayoría).

La jornada fue presentada por el profesor don Manuel Aragón Reyes, actual decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, y por el director de la Escola d'Administració Pública de Catalunya, don Joaquim Ferret i Jacas; la apertura de la misma corrió a cargo de don Juan José Laborda, ex presidente del Senado.

La jornada contó con dos conferencias centrales, la primera a cargo del profesor Francisco Rubio Llorente y la segunda a cargo del profesor Gumersindo Trujillo, a continuación de las cuales se llevaron a cabo dos mesas redondas.

En la primera conferencia, que como ya he señalado fue ponente el profesor Francisco Rubio Llorente, se abordó la fundamentación del Estado autonómico («Principio de autonomía y su proyección en el modelo español).

El profesor Rubio comenzó, en primer lugar, alabando la elección del constituyente del Estado de las autonomías como forma de organización territorial del poder: por un lado, porque en aquel momento era la única opción políticamente posible, y por otro, por la aportación que el constitucionalismo español ha hecho al elegir este modelo, que supone una novedad en Derecho comparado; y en segundo lugar, señalando la importante función del Tribunal Constitucional, que es el que ha definido, mediante su jurisprudencia, el Derecho autonómico, haciendo posible, por tanto, su desarrollo.

Después de hacer referencia a otros modelos de organización territorial del

poder (Estado federal, Estado multinacional), centró su ponencia en dos cuestiones, a saber: Estado autonómico, ¿modelo abierto o cerrado? ¿Carácter simétrico o asimétrico?

En cuanto a la primera cuestión, esto es, si se trata de un modelo abierto o cerrado, el profesor Rubio señaló que el modelo ha quedado cerrado por la práctica tras los pactos autonómicos de 1981 y 1992. A pesar de que la Constitución permite elegir entre múltiples opciones, lo cierto es que la realidad y el dinamismo del ordenamiento jurídico han cerrado el sistema, careciendo, por tanto, de sentido afirmar al día de hoy que nos encontramos ante un modelo abierto. Manifestó, en este sentido, su disconformidad con la opinión del profesor López Guerra, que mantiene el carácter abierto del sistema en base al artículo 150 de la Constitución, lamentándose de la imposibilidad del profesor López Guerra de estar presente en la jornada.

En cuanto a la segunda cuestión, si el modelo ha de ser simétrico o asimétrico, el profesor Rubio se mostró partidario de un sistema simétrico, en el que todas las Comunidades Autónomas tuvieran las mismas competencias y en el que las ampliaciones competenciales se llevaran a cabo mediante un sistema multilateral de pactos entre grandes partidos, en los que fuera posible el traslado competencial a todos por igual, sumándose en este sentido a la opinión de otros profesores, entre los que se encuentra García de Enterría.

Aprovechó también la ocasión para desmarcarse de la posición de distintos sectores de la doctrina que defienden que el sistema ha de ser asimétrico; así, señaló que no es válido el argumento sostenido por el profesor López Guerra para justificar que el modelo ha de ser asimétrico basado en la existencia que tienen algunas Comunidades Autónomas respecto de otras de necesidad de preservar más su propia identidad, ni tampoco es aceptable la posición del profesor Ferret, que entiende que las diferencias entre las Comunidades Autónomas han de permanecer para reforzar el valor simbólico de cada una de éstas. Según el profesor Rubio, este «simbolismo» lo quiso evitar el constituyente y no hay motivo para preservarlo hoy, además de ser un argumento peligroso porque hace que algunas autonomías no puedan (aunque quieran) acceder a las competencias de las que gozan otras Comunidades Autónomas como Cataluña o el País Vasco.

El profesor Rubio concluyó su ponencia señalando que estamos ante un modelo definido simétrico y cuya capacidad de «unificación» (integración) depende, en definitiva, de factores de tipo político. Señaló que el desarrollo de este modelo durante los últimos quince años ha sido un triunfo no sólo para la realidad de nuestro país, sino también por la aportación importante que ha supuesto en el Derecho comparado.

Una vez concluida la primera conferencia, tuvo lugar la primera mesa redonda, compuesta por los profesores Miquel Roca i Junyent, Joaquim Ferret i Jacas, Luis Ortega Alvarez y Angel Menéndez Rexach, y que se encargó de moderar don Manuel Jiménez de Parga, magistrado del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, el señor Miquel Roca, que mantuvo, como es lógico, un discurso más político que jurídico, se refirió a la integración nacionalista en el Estado

español. Señaló que se muestra a favor del sistema autonómico, pero que siente la necesidad de avanzar en ámbitos competenciales para que efectivamente pueda darse cabida a los nacionalismos en el Estado español, afirmando que su actuación política siempre ha ido orientada en este sentido: alcanzar más ámbitos competenciales para Cataluña con el fin de compatibilizar la necesidad de un mayor nivel de autonomía para Cataluña y su permanencia como integrante del Estado español. El discurso político mantenido por su partido político, centrado en la reclamación de más ámbitos competenciales y en la necesidad de respeto por parte del Estado de los hechos diferenciales de cada territorio, ha ayudado a consolidar y reforzar el sistema autonómico no sólo para Cataluña, sino también para el resto de las Comunidades Autónomas, que han llegado a alcanzar niveles importantes de autonomía debido a las reivindicaciones antes mencionadas. En este sentido, el papel que desempeña Convergencia i Unió no es exclusivo para Cataluña, sino que impulsa también que crezcan los niveles de autonomía del resto de los territorios del Estado español. Expresó, por tanto, que no está en contra de un sistema simétrico y que es partidario de que cada Comunidad Autónoma reclame para sí los ámbitos competenciales que pretenda asumir. Recalcó, en definitiva, el papel fundamental desempeñado por Cataluña en estos años, que había ayudado a crecer en autonomía a todas las Comunidades Autónomas, expresando su deseo de que cada vez se fuera avanzando más en ese sentido.

Una vez concluida la intervención del señor Roca i Junyent, el moderador, señor don Manuel Jiménez de Parga, concedió la palabra al profesor Joaquim Ferret i Jacas, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, que dedicó su intervención a un breve análisis acerca de los principios de igualdad y pluralismo en el Estado español, comenzando por señalar que el principio de eficacia y el de autonomía están reñidos en ocasiones. La autonomía implica diversidad y máxime cuando, en un modelo en el que la distribución territorial del poder, se confiere autonomía legislativa a sus órganos, suponiendo esto inevitables diferencias en el ordenamiento jurídico aplicables en cada territorio.

Lo cierto es que aunque la Constitución de 1978 posibilitaba opciones muy diversas, en lo que a uniformidad y diversidad se refiere, pues no contempla ni tan siquiera que todo el Estado español se constituyera en Comunidades Autónomas, se optó finalmente por la creación de éstas en todo el territorio del Estado. Todas las Comunidades Autónomas, pese a que el contenido de sus Estatutos de Autonomía no es idéntico y a la previsión de la Constitución de los distintos procedimientos de aprobación de éstos y de los distintos niveles competenciales, van hacia un proceso de mayor uniformidad, con salvedades, debido a la reforma (aunque lenta) de los Estatutos de Autonomía prevista en la Constitución pasados cinco años desde su aprobación y a la doctrina uniformadora del Tribunal Constitucional.

Democracia, pluralismo cultural y eficacia pueden entenderse en una configuración autonómica del Estado, pero esto no quiere decir que cualquier autonomización garantiza por igual el cumplimiento de estos objetivos, puesto que en ocasiones el tipo de organización del Estado centralizado puede hacerse más eficaz, en cuanto al

binomio eficacia-diversidad, sucediendo un tanto de lo mismo entre estos principios y el de pluralismo cultural, puesto que éste no queda garantizado por la sola existencia de autonomía. Todas estas cuestiones se complican aún más en los Estados plurinacionales, cuestión esta controvertida cuando se pretende calificar así a España. Lo cierto es que la Constitución no tiene la respuesta a esta incógnita, pero sí contiene datos que nos indican que el constituyente era consciente del pluralismo cultural existente, afirmando incluso la existencia de «nacionalidades» (art. 2 CE) de las que puede ser predicable la necesidad de una diversidad de trato.

El artículo 14 de nuestra Constitución es aplicable a los individuos, pero no a las Comunidades Autónomas, pues éstas no han de ser necesariamente iguales ni en cuanto a los niveles competenciales ni en organización ni en nivel de participación en los poderes del Estado.

Es especialmente significativo el peso que poseen algunas Comunidades Autónomas con respecto de otras en los distintos órganos estatales (especialmente en el Senado), ya que debido a nuestro sistema proporcional tiene como consecuencia que determinadas opciones políticas queden infrarrepresentadas en las Cámaras. En el Senado este extremo es mucho más acuciente debido a las diferencias de población existentes en las diversas provincias, implicando este hecho que «valga más» el voto de un ciudadano de una provincia poco poblada que el de otro ciudadano residente en una provincia no tan poblada. En este sentido, podemos decir que puede ser discriminatorio el sistema, debiendo encontrar mecanismos para proteger a las minorías.

Tras esta intervención, tomó la palabra el profesor Luis Ortega Alvarez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, que centró su exposición en la forma de gobierno del Estado español y de sus Comunidades Autónomas. El profesor Ortega entiende que no hay una forma distinta de gobierno del Estado central y de las Comunidades Autónomas, apoyando esta visión en la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha señalado que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son simplemente una variante de las Asambleas (Cámaras) del Estado central. Partiendo de esta premisa de identidad, procedió a examinar las diferencias de gobierno existentes entre las Comunidades Autónomas denominadas ordinarias y las especiales, señalando que pese a la existencia de las diferencias entre ambas, éstas deben ir superándose con el fin de ir tendiendo a una cierta uniformidad (simetría) del sistema.

Hizo referencia también al carácter abierto de nuestro sistema, apoyando su tesis en lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, puesto que lo contenido en este precepto no es de una entidad mayor respecto a los planteamientos autonómicos.

Respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en los distintos órganos del Estado, argumentó que el poder que presentan éstas en la Cámara Baja es muy elevado y decisivo, por lo que no comparte la afirmación por parte de cierto sector de la doctrina acerca de la carencia de participación de éstas en los distintos órganos del Estado, por lo que relativizó la necesidad de reforma del Senado como verdadera Cámara de representación territorial, que es querida por un gran sector de la doctrina.

Por último, y cerrando la primera mesa redonda, el profesor Menéndez Rexach se refirió a la administración pública en el Estado central y en las Comunidades Autónomas. Planteó algunos problemas pendientes de resolver que dificultaban el desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas como, por ejemplo, en materia de Régimen Estatutario de los Funcionarios, cuya regulación tildó de «atentado contra la seguridad jurídica». La norma básica que regula la materia es la Ley 315/1964, de 7 de febrero, de Funcionarios Civiles del Estado, junto con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública. Esta última Ley ha tenido que ser adaptada por la doctrina constitucional. Hasta que el Estado no tome medidas al respecto en la legislación básica de la materia, es imposible que pueda existir un desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas.

También se refirió a la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la citada Ley andaluza. Tanto la Ley referida como la Sentencia del Tribunal Constitucional, han puesto orden en cuanto a las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de expropiación forzosa: corresponde al Estado, entre otras cuestiones, determinar la regulación de valoración y de procedimiento, pudiendo legislar las Comunidades Autónomas aspectos tales como determinadas peculiaridades procedimentales, causas *expropiandi*, criterios de composición de los jurados, etc.

Señaló también como punto importante el sistema de responsabilidad entre las distintas Administraciones previsto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que establece un sistema de responsabilidad solidaria.

Aludió a un proyecto de ley existente en materia de organización y funcionamiento de la Administración del Estado (art. 103.2 CE) en el que se plantea una innovación que, de asumirse, afecta de manera notable a las Comunidades Autónomas. Este proyecto prevé la necesidad de que la actuación de determinados entes públicos se acomode al Derecho privado, propuesta esta que pone de manifiesto que las formas clásicas de actuación administrativa «no valen» (por ser poco eficaces y eficientes), por lo que si el sector público ha de intervenir han de buscarse nuevas formas de actuación que impliquen menos costes y que, en la consecución de los objetivos perseguidos, sean más eficaces. Este nuevo cambio, que afecta la forma de actuar de las Administraciones, si finalmente es acogido, influirá de forma muy decisiva en las Comunidades Autónomas y en la autoorganización de éstas.

Se refirió también a otras materias como contratos del Estado, concesiones administrativas, procedimiento administrativo común, etc.

La sesión de la mañana se cerró con esta intervención, retomándose por la tarde, comenzando con una segunda conferencia a cargo del profesor Gumersindo Trujillo, que al igual que por la mañana fue seguida de una mesa redonda, moderada en esta ocasión por don Carlos Vives, magistrado del Tribunal Constitucional.

El profesor Trujillo dedicó su conferencia a hacer un análisis acerca de la articu-

lación del Estado autonómico, con referencia a las instituciones de integración y participación en el Estado español. Comenzó la conferencia haciendo un análisis de las conexiones existentes entre Comunidades Autónomas-Regiones, Comunidades Autónomas-Estado español y Comunidades Autónomas-pueblo español, y dividió el objeto de su exposición en dos puntos: en un primer lugar, la racionalidad federal y racionalidad autonómica de la Constitución, y en segundo lugar, se refirió a la reforma constitucional.

El constituyente de 1978 optó por establecer un sistema organizativo posibilitando la inserción dentro del territorio de sujetos dotados de un cierto grado de indeterminación que permitiera combinar la descentralización del poder con la participación autonómica. Según el profesor Trujillo, no existe una incompatibilidad entre el referente federal y el sistema de las autonomías, finalmente adoptado por el constituyente, afirmando, en este sentido, que existe una confluencia entre federalismo y autonomía: en la forma de Estado (no de gobierno) el Estado federal es bastante similar al Estado autonómico (regional avanzado), y esto lo afirmó aun a pesar de reconocer que entre ambos patrones existen diferencias. No existe, jurídicamente hablando, una diferencia cualitativa entre el Estado autonómico y el federal, puesto que en ambos existen ordenamientos derivados que finalmente han de someterse y respetar la Constitución del Estado central. Para reafirmar su tesis, señaló que, al igual que los Estados miembros gozan de una participación institucional, en el Estado federal y en la reforma de la Constitución federal las Comunidades Autónomas también participan en órganos del Estado y también pueden proponer una reforma de la Constitución, pues existe la previsión de una Cámara de representación territorial (el Senado), disponen de derecho de veto a sus normas los Estatutos de Autonomía, consideradas como normas cuasi constitucionales, pueden promover la reforma de la Constitución a través del Senado e incluso el propio hecho de la existencia de sus normas primarias, esto es, el Estatuto de Autonomía también es un dato a tener en cuenta en este sentido. Señaló, por otro lado, que el constituyente se había olvidado de determinar funciones atribuibles a las Comunidades Autónomas, de especial relevancia, tales como la función de los senadores como representantes de las Comunidades Autónomas.

La diferencia existente entre el modelo clásico federal y el instaurado por el constituyente español se basa en que, mientras que en el primero existe una serie de entes claramente identificables a los que se dota de autonomía, en el Estado autonómico el constituyente obvia esa determinación, sustituyéndola por indeterminaciones constitucionales que, lógicamente, han de entenderse transitorias. Es decir, en el Estado federal los límites a las tendencias centrífugas están totalmente prefijados en la Constitución federal, mientras que en nuestro sistema no.

Señaló, por otro lado, que nuestro sistema carece de estructuras que permitan la capacidad integradora de sus diversas instancias, carencia esta que es acusada y evidente en la configuración que hizo el constituyente del Senado, que debe irse adecuando a lo que en la Constitución parecía como una posibilidad: la creación en todo el territorio del Estado de Comunidades Autónomas. Para salvar esta inadecu-

cuación, se mostró partidario de buscar el mayor consenso mediante distintas fórmulas.

La reforma del Senado como Cámara de representación territorial obliga, en primer lugar, a estudiar si la reforma pretendida tiene una justificación territorial. Según el profesor Trujillo, partiendo de la afirmación del artículo 1.2 de la Constitución, que imputa la soberanía nacional al pueblo español, y del *Diario de las Cortes Generales*, en el que se desprende que las Comunidades Autónomas son conformadoras de la soberanía, podríamos aceptar la existencia de un binomio en el que, por una parte, la soberanía nacional que reside en el pueblo (genéricamente entendido) se concretara en el Congreso, y la soberanía del pueblo español, incluyendo a las Comunidades Autónomas, se cristalizara en el Senado. Esto nos lleva a la conclusión de que cada Cámara se centraría en la consecución de unos intereses diferentes: el Congreso se centraría en intereses generales para todo el territorio y el Senado en intereses y políticas territoriales.

Tras la conferencia del profesor Trujillo, dio comienzo la mesa redonda, compuesta, en esta ocasión, por los profesores Juan Ramallo Massanet, Eliseo Aja Fernández, Tomás Font i Llovet y Javier Díez-Hochleitner.

Tomó la palabra, en primer lugar, el profesor Ramallo Massanet, catedrático de Derecho Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid, que se refirió a los aspectos financieros de la autonomía territorial, empezando por señalar que desde el punto de vista tributario nos encontramos ante un sistema abierto tanto por lo previsto en la Constitución como en la Ley Orgánica 8/1980, para la Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y que la financiación de las Comunidades Autónomas depende, en su mayoría, de las competencias que tenga asignadas.

El artículo 157 de la Constitución contiene distintos elementos que conviene analizar separadamente: en primer lugar, recoge el principio de autonomía a las Comunidades Autónomas para crear sus propios tributos (tributos propios y recargos); en segundo lugar, el principio de solidaridad, y por último, el de suficiencia.

En cuanto a la capacidad de las Comunidades Autónomas de crear sus propios tributos y recargos, el profesor Ramallo señaló que estos mecanismos han sido en su mayoría desconocidos, no aprovechándose la vía prevista por la Constitución en el citado artículo 147.

Después de señalar que la corresponsabilidad cabe entenderla como una manifestación del principio de solidaridad, afirmó que al día de hoy parece que ese principio no ha existido, siendo mayor incluso entre los municipios (por mandato de la Ley de Bases de Régimen Local) que entre las Comunidades Autónomas. La corresponsabilidad fiscal actúa sobre el derecho a la autonomía financiera; por tanto, no ha existido a lo largo de estos años en el campo autonómico. Señaló que no ha existido un reparto de financiación en sede representativa, puesto que ésta ha dependido, en definitiva, de los acuerdos entre los ejecutivos de las Comunidades Autónomas y el central.

Hizo referencia al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1992, que supuso un avance en cuanto a que fijó los criterios por los que debía discurrir el

principio de corresponsabilidad: se creó un grupo técnico con el fin de llevar a la práctica el objetivo referido que debía examinar las posibilidades contenidas en la LOFCA, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal, vinculado a la recaudación territorial del IRPF.

Esta decisión supuso, en cierto modo, que se ignoraran los principios de autonomía de creación de tributos y recargos y de capacidad para gestionarlos. En definitiva, entiende que el principio de corresponsabilidad ha quedado totalmente reducido a la participación de las Comunidades Autónomas en el 15 por 100 del IRPF.

La LOFCA contenía muchas posibilidades que no han sido desarrolladas, por lo que se da la impresión que nunca ha sido aplicada. En estos años se ha desaprovechado la oportunidad de desarrollar los principios contenidos en el artículo 157 de la Constitución.

Tras esta intervención, el profesor Eliseo Aja, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, se refirió a las líneas principales por las que debía llevarse a cabo la reforma constitucional del Senado.

Como punto de partida, justificó la necesidad de reforma del Senado en que el Estado de las autonomías no está funcionando en su conjunto, esto es, afirmó que puede aceptarse que sí ha tenido éxito el sistema en cuanto al funcionamiento individual de cada Comunidad Autónoma, pero, sin embargo, se ha ignorado la necesidad de relación y de colaboración de las distintas Comunidades entre sí. Buena prueba de que esto es así, es el funcionamiento que tiene la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que tiene su propia dinámica al margen del Senado, asumiendo sólo competencias consultivas que han de trasladarse posteriormente a la Cámara.

Con el fin de mejorar el sistema autonómico, haciendo posible una verdadera participación de las autonomías en el sentido antes expuesto, es necesario abordar la reforma del Senado, señalando como tareas principales la búsqueda de mecanismos que permitan la participación de las Comunidades Autónomas entre éstas y el Estado, la mejora de las leyes que afecten a las Comunidades Autónomas, el mantenimiento de las competencias del Senado que tengan contenido autonómico, implicar a las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de la Unión Europea y aunar esfuerzos con el fin de evitar conflictos entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Tomando este marco de partida, realizó propuestas en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de las leyes, tales como la necesidad de cambio en el procedimiento legislativo del Senado, con la necesaria modificación del artículo 90 de la Constitución (suprimiendo el límite temporal de los dos meses o ampliándolo) con el fin de que existiera un primer debate en el Senado de las leyes con contenido autonómico, exigencia de la misma mayoría en el Senado y en el Congreso para la aprobación de leyes de contenido autonómico, establecer una Comisión Mixta con el fin de intentar conseguir el acuerdo entre ambas Cámaras en los casos en los que no sea posible éste, etc.

En relación a la necesidad de impulsar la colaboración entre las Comunidades

Autónomas entre sí y el Estado, el profesor Eliseo Aja propuso como referencia algunas experiencias comparadas como, por ejemplo, Alemania y Austria, haciendo hincapié, por otro lado, en la necesidad de crear conferencias sectoriales y órganos de colaboración que tuvieran atribuidas funciones tendentes a conseguir la mayor comunicación y contraste de experiencias entre las distintas autonomías.

Realizó otras tantas propuestas en relación con el resto de los objetivos propuestos en primer lugar: potenciar el papel de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión de la Unión Europea, evitar conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y potenciar las competencias autonómicas atribuidas al Senado.

El profesor Tomás Font, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, intervino a continuación acerca de la autonomía local y la autonomía territorial. Comenzó por destacar la pérdida de control y de tutela de las corporaciones que se produce desde 1981 (cuando entran en juego las Comunidades Autónomas), hecho este que produce desconfianza y que se traduce en una falta de entrega de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a los entes locales, por lo que en la realidad ambos entes se limitan a compartir competencias, pero con la peculiaridad de que quien tiene la última palabra en las decisiones más relevantes siempre es la Comunidad Autónoma.

Con respecto a la delimitación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración local, relaciones estas que venían instauradas en la legislación autonómica y sectorial en las materias en las que vienen atribuidas competencias a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha terminado por crear una doctrina consolidando el poder de coordinación de las Comunidades Autónomas con la subsiguiente disminución de garantías para las entidades locales.

Hizo hincapié en la fragmentación municipal existente que niega la capacidad de decisión política a los entes locales, demandando la necesidad de que se conviertan en estructuras sólidas, reforzando la organización y la corporatización.

En relación a la posición jurídico-constitucional de la Administración local, han surgido muchas complicaciones a la hora de determinar las relaciones de ésta con los demás poderes públicos, puesto que ha hecho un uso abusivo de la utilización por parte del Tribunal Constitucional del concepto de autonomía local como garantía institucional, haciendo hincapié sobre todo en los límites de la autonomía, pero sin preocuparse de llenarla de contenido ni de facultades.

La última intervención de la mesa redonda corrió a cargo del profesor Javier Díez-Hochleitner, que se refirió a la Unión Europea y Comunidades Autónomas. Inició su ponencia compartiendo el objetivo de potenciar la participación y el desarrollo regional dentro del proceso de creación de la Unión Europea, pero entiende que es un error centrar este debate en sede internacional y en la reforma de los tratados, siendo partidario de que el discurso y los esfuerzos para alcanzar dicho objetivo se hagan en el propio Estado, siguiendo el ejemplo de determinados países de la Unión como Alemania, que ha procedido a la reforma del artículo 23 de la

Ley Fundamental y de otros acuerdos. Señaló varios motivos para defender esta postura:

— La UE se enfrenta a problemas estructurales de gran envergadura (ampliación a países del Este, financiación de ciertas políticas...). Estos problemas son prioritarios, debiendo dejar a un lado, en sede internacional, la potenciación de los regionalismos. Este objetivo ni tan siquiera aparece recogido en el informe del Grupo de Reflexión.

— En la Conferencia de Maastricht, a pesar de la importancia que le dieron algunos países a los regionalismos (España, Bélgica), los avances fueron nulos, puesto que las medidas que se adoptaron fueron simplemente una consolidación de la realidad. Pero las propuestas innovadoras tendentes a potenciar el objetivo quedaron totalmente aparcadas.

— Junto a los Estados centralizados de la UE hay Estados de estructura compleja que no han dado respuesta a la participación de las regiones en el «proceso ascendente», hecho este que es facilitado por el Derecho comunitario, pero no aprovechado por los Estados.

Posteriormente, se refirió al caso español, en el que, desde el punto de vista del proceso ascendente, no se han hecho muchos esfuerzos para potenciar el objetivo, siendo necesario tomar medidas al respecto. Los avances que se han dado, que son escasos, son los siguientes:

— Los acuerdos adoptados entre el Estado y las Comunidades Autónomas del 21 de noviembre de 1990, relativos a asuntos precontenciosos de la Comisión y del Tribunal Superior de Justicia que afecten a las CC. AA. y a materias de ayudas públicas. Estos acuerdos no supusieron, en realidad, ningún avance, limitándose simplemente a consolidar las prácticas que ya se daban de hecho.

— Creación de la figura de los coordinadores a instancias de la Administración central con el fin de que existiera un coordinador único y válido para todas las CC. AA.

— Los acuerdos de 29 de octubre de 1992 y de 30 de noviembre de 1994, cuyo objetivo es potenciar la participación de las CC. AA. en asuntos comunitarios a través de conferencias sectoriales. Estos acuerdos, aunque son importantes, no aseguran la participación efectiva de las CC. AA., puesto que son de carácter general, dejando en manos su efectividad de la existencia de una voluntad política clara al respecto.

— La Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 por la que se le reconoce legitimidad a las CC. AA. para realizar contactos officiosos con órganos de la UE.

Entiende que es necesario articular un sistema de participación directa de las CC. AA. en los órganos comunitarios, que debe tener lugar no en el Consejo de Ministros, sino en órganos secundarios, que es donde realmente se discuten y preparan las propuestas. Este tipo de intervención en órganos secundarios no plantea tantos problemas políticos y, sin embargo, es la única manera de garantizar una participación de los regionalismos en la Unión. Esta propuesta requiere el esfuerzo de las CC. AA., puesto que requiere que se lleven a cabo acuerdos entre éstas, hecho este

que implica dejar a un lado asuntos políticos dando prevalencia a la voluntad de participar en la toma de decisiones de la Unión.

La clausura de la jornada corrió a cargo del presidente del Tribunal Constitucional, excelentísimo señor don Alvaro Rodríguez Bereijo, que hizo hincapié en la actualidad del debate acerca del Estado de las autonomías.