

Ana María
Blanco
Nespereira

Xornadas sobre a rexión como espacio político e administrativo

Bolseira da
EGAP

(EGAP, Santiago de Compostela,
22, 23 e 24 de xuño de 1993)

Os pasados días 22, 23 e 24 de xuño de 1993 tiveron lugar na Escola Galega de Administración Pública, as "Xornadas sobre a rexión como espacio político e administrativo", nas que se presentaron doce relatorios. Os conferenciantes, nas súas respectivas intervencións, examinaron as cuestións máis conflictivas xurdidas desde a perspectiva rexional ó problema da integración e a evolución do papel das rexións entre o Estado e as estruturas en Europa.

O contido das xornadas dividiuse en dúas partes intimamente relacionadas entre si:

- A rexión como espacio político.
- A rexión como espacio administrativo.

1. A rexión como espacio político

O primeiro conferenciante, foi CLARO-JOSÉ FERNÁNDEZ CARNICERO GONZÁLEZ, letrado das Cortes Xerais, que falou sobre “A rexión como espacio político: nacionalismo e rexionalismo nos estados contemporáneos”. Comezou a súa exposición cunha breve referencia histórica, por resultar inevitable, para entender correntes políticas como o rexionalismo e o nacionalismo.

Desde o renacemento ata o último tercio deste século, o Estado foi a comunidade política por antonomasia, o espacio propio do poder.

A emerxencia da nación, no século XVIII, como suxeito protagonista político dese espacio, veu consagrar e fortalecer o que no antigo réxime era só a proxección da regalía da sombra do monarca.

Pola súa banda, na Declaración de Dereitos do Home e do Cidadán de 1789, dísenos que a orixe de toda soberanía reside esencialmente na nación. A Constitución de Cádiz, fíxose eco deste principio tras proclamar a unidade persoal da nación española, ó definila como reunión de tódolos españois de ámbolos hemisferios.

A continuación, o relator analizou o fenómeno do rexionalismo. Manifestou, en primeiro lugar, que a diferenza, aínda que non á marxe, da tensión política que xera o nacionalismo, o rexionalismo postula o recoñecemento da rexión como un espacio político autónomo dentro do propio territorio.

A rexión, a xuízo de Fernández-Carnicero, preséntanos como unha creba da pretensión totalizadora; creba que non supón, sen embargo, o enfrontamento ou a desintegración do Estado, como instancia política xestora de interese xeral, do ben común da comunidade política.

Así, o rexionalismo trata de recoñecer politicamente a complexidade nacional real, de facela aflorar no aparato do Estado, obrigando a redefini-lo ámbito do principio clásico de división de poderes, e, fortalecendo os controles e contrapesos que limitan a acción do poder político.

Resulta, por iso, di o relator, que a rexión non pode

contraporse ou substituí-la nación, porque son dous entes de natureza distinta. Por iso, a diferenza do nacionalismo, o rexionalismo é complementario do Estado-nación, xa que non cuestiona nin rompe a unidade e identidade deste; non así o nacionalismo que, na súa formulación radical, acaba contrapondo unha nación ou un pobo a outros, afirmando de modo conflictivo a contraposición ou alienación de comunidades con identidades diversas.

A continuación, o conferenciante referiuse ás estratexias partidarias, que xorden como consecuencia da concorrencia nun mesmo territorio de partidos nacionais e rexionais. Isto conduce a unha dobre dinámica:

- Que exclúe, por parte dos partidos rexionais respecto dos nacionais ou estatais.

- Táctica, e non estratéxica, dos partidos nacionais, na súa adaptación reduccionista e oportunista ó terreo particular de cada rexión.

Así, para competir coa mensaxe dos partidos rexionais, pódese acabar defendendo ós supostos votantes do partido nacional e perdendo de vista os intereses xerais do Estado como proxecto común.

Como consecuencia de todo o exposto, Fernández-Carnicero chegou a unha serie de conclusións que expomos a continuación:

- A lei non debe ser expresión xacobina do concepto de Estado.

- O rexionalismo político conduce á definición de novas estratexias nos partidos políticos.

- Fronte a calquera risco, o que se pode facer é adoptar posturas que exclúan. Necesidade de achegarse á verdade histórica evitando os mitos.

- En Europa os estado-nación seguirán tendo protagonismo.

- Partidario da Administración única, por resultar imprescindible a redución de instancias.

Para finalizar, Fernández Carnicero, manifestou a súa crenza na eficacia a medio e longo prazo dunha tolerancia sostida, xeradora dunha cultura cívica común e sen mingua na firme defensa, concertada e non da *regalía*, do interese xeral. A rexión, como novo espazo polí-

tico, está integrada nun espacio común, no que España e Europa son dúas realidades ineludibles e indisociables.

O profesor JOSÉ MARÍA SALA ARQUER, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Burgos, refiriuse ó “estado das autonomías e convención constitucional: o papel dos chamados pactos autonómicos”.

Para Sala, o tema dos pactos autonómicos conecta intimamente coa distinción nacionalismo-rexionalismo. No noso proceso constituínte, chegouse a un certo compromiso sobre a constitución das comunidades autónomas, a forza de admitir esa dualidade. Distinción que, sen embargo, ó ser traducida á distinción de competencias non quedou pechada.

Como punto de partida, o relator, trae a colación o precedente castelán-leonés, por tratarse dun caso en que unha Comunidade Autónoma do artigo 143 da nosa Constitución, transcorridos 5 anos desde a aprobación do seu Estatuto de Autonomía, propuxo formalmente a ampliación das súas competencias dentro do marco previsto no artigo 149 do mesmo corpo legal. Tratábase dunha proposta que cumpría tódolos requisitos esixidos, ora ben, carecía de consenso entre os dous grupos políticos representados en ámbalas cámaras (estatal e autonómica).

A Mesa do Congreso dos Deputados encontrábase ante a necesidade de adoptar dúas decisións; unha, relativa ó procedemento de tramitación desta iniciativa. Outra, relativa a se a iniciativa en cuestión se admitía ou non a trámite.

Así, ante o laconismo do art. 145 da nosa carta magna –que se limita a esixir “aprobación mediante lei orgánica”– para a reforma dos estatutos, a Cámara contaba, polo menos, con tres opcións para integrar esta lagoa regulamentaria:

a) Tramitar toda proposta de reforma como proposición de lei orgánica, sen limitación para as Cortes Xerais, en canto á súa capacidade de modifica-lo texto remitido polo Parlamento autonómico, calquera que fose o Estatuto de que se tratase.

b) Aplicarlle-lo réxime anterior ós estatutos aprobados polo procedemento do artigo 146 da Constitución, reservando para os catro estatutos do artigo 151 un procedemento especial, de maior capacidade de negociación

e compromiso, por analogía co actuado no momento da súa aprobación.

c) Respecta-la vontade expresada pola Comunidade Autónoma, evitando introducir unilateralmente modificacións non desexadas por aquela; para iso, será preciso introducir un **procedemento especial**, que incorpore determinadas limitacións ás Cortes Xerais.

A Presidencia do Congreso aprobou, finalmente, unha resolución, con data 24 de xaneiro de 1991, segundo a cal as Cortes Xerais tiñan unha potestade ilimitada de emenda e modificación, a través do procedemento previsto polo regulamento para a tramitación das proposicións de lei; mais, permitíase á Asemblea da Comunidade Autónoma, da que o seu Estatuto fose obxecto de reforma, a retirada da proposta en calquera momento da súa tramitación.

Malia o exposto, recorda o relator que a devandita resolución nunca chegou a aplicarse, porque as propostas de reforma quedaron paralizadas no Congreso, sen que a Mesa decidise sobre elas.

Polo demais, o profesor Sala centrou a segunda parte da súa exposición nas convencións constitucionais. Ó seu xuízo, os pactos autonómicos non teñen moita relación co concepto tradicional de convención constitucional.

A primeira vez que se acudiu a esta figura foi cos acordos de data 31 de xullo de 1981, que terminaron nunha declaración de inconstitucionalidade.

Doutra banda, dixo o relator, os acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, poderían ser cualificados como convencións constitucionais, se estes reunisen os requisitos desta figura e cumprisen, en relación ó título VIII da nosa Constitución, algunha das funcións tradicionalmente predicadas das convencións.

O que ocorre, di Sala, é que a utilización dunha terminoloxía xurídica pode resultar equívoca no presente caso, xa que, o frecuente é que as convencións afecten a círculos restrinxidos, que cumpren ou quebrantan a convención á marxe da vontade de terceiros. Por iso, parece un tanto arriscado elevar uns acordos políticos, por importantes e formalizados que sexan, á dignidade de fonte do dereito constitucional.

Para finalizar, o profesor Sala, fixo unha breve alusión á resolución con data 17 de xaneiro de 1993, en virtude da cal a Presidencia do Congreso do Deputados aprobou o procedemento que se ten que seguir para a tramitación da reforma dos estatutos de autonomía, acordo no que se prevén dos procedementos distintos:

- Procedemento ordinario, aplicable á reforma dos estatutos dos arts. 143, 144, 146 e disposición transitoria 1ª da nosa Constitución.

- Procedemento aplicable ós do art. 152.2 do mesmo texto legal e a outros supostos especiais (entre eles, o caso da Comunidade valenciana).

A seguinte conferenciante, ARACELI MANGAS MARTÍN, catedrática de dereito administrativo na Universidade de Salamanca, disertou sobre "a rexión no proceso de construción europea". Comezou a súa intervención, facendo referencia á escasa importancia da rexión como espazo político en Europa. Así, os tratados constitutivos, dixo, non apelan ós pobos constituídos en rexións, senón ós tratados dos pobos dos estados. Nin tan sequera, os tratados fundacionais se referiron a unha política rexional europea.

É no ano 1989 cando se crea un Comité Consultivo das Rexións, sendo que, lle corresponde á comisión dialogar directamente coas devanditas entidades. Este comité non ten moita importancia política, e, ademais, as súas competencias son mínimas.

Pola súa parte, no ano 1992, o 7 de febreiro, créase o Comité das Rexións, órgano que ten carácter auxiliar. Así, as súas funcións son:

- Auxilia-la comisión como institución que ten a iniciativa lexislativa.

- Auxilia-lo consello, principal órgano decisivo.

A profesora Mangas Martín critica o sistema por non ter incluído, entre as funcións do dito comité auxilia-lo Parlamento europeo. Se ben é certo, que nada obsta a que os dictames cheguen ó dito órgano.

Por outra parte, a relatora referiuse ó sistema organizativo, que é idéntico ó do Comité Económico e Social. Órgano que está obrigado a comunicarlle ó Comité das Rexións todos aqueles temas nos que aquel fose consultado pola Comunidade.

A seguir, Mangas Martín referiuse á reforma operada polo artigo 146, en virtude da cal se dispón, que o Consello das Comunidades debe estar integrado por un representante de cada estado membro de rango ministerial, sendo así que o devandito representante ten que estar facultado para compromete-lo estado membro. É factible que un ministro rexional (conselleiro) sexa o representante do Estado.

Para concluír, a profesora referiuse, moi brevemente, ás infraccións susceptibles de ser sancionadas pola Comunidade, afirmando que, en todo caso, o responsable será o estado membro, nunca a rexión infractora.

2. A rexión como espacio administrativo

JOSÉ I. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, catedrático de dereito constitucional na Universidade Autónoma de Madrid, falou sobre "A rexión como espacio administrativo: problemática xeral e xurídica comparada", centrando a súa exposición na distribución territorial de España e disertando sobre se o Estado autonómico é unha solución axeitada para as tensións nacionalistas do noso Estado, ou se é, pola contra, mellor acudir ó Estado federal.

Solozábal Echevarría dividiu o seu relatorio en dúas partes puntuais, que tentaremos resumir a continuación:

1. Estado autonómico e Estado composto como dous tipos de descentralización territorial.

2. Estado autonómico: perspectivas e problemas actuais.

No que se refire ó primeiro enunciado, o relator comezou dicindo que é importante sinalar que a aproximación entre o modelo federal e outras variantes de descentralización política, como o Estado autonómico, foi posible cando se relativizou o seu significado para incluí-lo termo "*estatalidade*" no edificio federal. A admisión de dous planos de estatalidade como nota fundamental do Estado federal, só procede se a dita estatalidade se separa, polo menos no caso dos estados membros, da nota de soberanía. Ou, prescínlese da mesma, para explica-lo Estado federal e fálase de funcións políticas para realizar en

dous planos, de modo que a lexislación, execución e poder xudicial se encontran divididos en varias organizacións territorialmente separadas; ou acéptase que só a federación posúe verdadeira soberanía, aínda que admitindo de feito unha visión limitada desta, en canto que a propia existencia do Estado federal e a participación dos estados membros na determinación da vontade común.

Así, para o profesor Solozábal, o Estado federal é un Estado composto, integrado por verdadeiros estados, dotados das súas respectivas e completas organizacións políticas. Non caracteriza ós estados, necesariamente, a condición ilimitada do seu poder, nin a extensión do mesmo, senón o carácter propio e orixinario do dito poder. A cualidade estatal das entidades federadas implica un poder superior político limitado no seu obxecto, pero non derivado da federación, aínda que sexa recoñecido por ela.

Por outra parte, referiuse á aproximación entre as figuras do Estado federal e o Estado autonómico, como variantes do xénero Estado descentralizado, afirmando, verbo disto, que a dita aproximación se viu facilitada, ademais de por un debilitamento do relevo das tensións centrífugas pluralistas do sistema federal, por un reforzamento das súas dimensións unitarias ou elementos centrípetos, proceso que non equivaleu necesariamente a unha debilitación de federalismo, senón a un cambio do seu rendemento funcional, para considerar agora, máis que desde o punto de vista da integración das unidades membros, que era capaz de producir no seo da organización común, desde a perspectiva do fortalecemento da democracia e da división horizontal de poderes que leva consigo.

Para concluír a primeira parte do seu relatorio, o conferenciante referiuse ó chamado “federalismo cooperativo”. Entende Solozábal que é a proposta de procedementos e instrumentos de traballo conxunto entre a federación e estados, como consecuencia da propia entidade das tarefas públicas para cumprir, así como a necesidade de asegurar en todo o territorio de modo eficaz, determinados estándares de calidade e homoxeneidade no seu rendemento.

Verbo do segundo enunciado, “Estado autonómico: perspectivas e problemas actuais”, o relator, deixou moi

clara a diferenza entre o Estado federal e o autonómico, afirmando de maneira contundente, a imposibilidade de importar técnicas do Estado federal para o autonómico, dado que non é factible importar principios illadamente.

A continuación, manifestou que o noso Estado autonómico non ten salvación teórica; cre que o nacionalismo periférico non vai acepta-la pertinencia do Estado español como Estado autonómico.

En definitiva, dixo, o problema dos nacionalismos na teoría é irresoluble e, na práctica, o Estado autonómico debe transformarse superando os supostos non igualitarios, mais sen renunciar á especificidade das comunidades autónomas históricas existentes.

O profesor ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Granada, disertou sobre "O rexionalismo de execución en España: a polémica entre Administración periférica do Estado e a Administración única da Comunidade Autónoma". Comezou a súa intervención facendo referencia ós dous modelos administrativos existentes, que expoñemos a continuación:

■ Unha Administración en cada territorio. O poder central, neste modelo, non só é cuantitativamente reducido, senón que tamén cualitativamente distinto.

■ Unha Administración en todo o estado. Ou, polo menos, as diferentes administracións como elos dunha soa cadea de mando.

Malia o exposto, non quere dicir que non existan entes locais, pero:

a) o alcalde é delegado do Goberno,

b) como tales administracións propias esmorecen no que respecta a competencias e financeiramente.

Así, este modelo é típico de administracións de xestión, onde o expediente é o poder.

A continuación, o profesor referiuse ó modelo implantado pola nosa Constitución de 1978. Trátase, dixo, dunha descentralización á francesa, pero con dúas diferencias:

■ Un maior "apetito" da vida propia nos territorios. Así, por exemplo, no ámbito provincial, a Deputación xa era en 1870 algo distinto do Goberno Civil.

■ Unha imparabile tendencia ó “cantonalismo” sectorial, en detrimento dos labores coordinadores do Goberno Civil. Iso, sobre todo, nos períodos de maior impulso centralizador: restauración e franquismo.

Tralas anteriores reflexións, o relator dixo que hai que insistir en que, ata o ano 1991, polo menos, o noso Tribunal Constitucional tivo moita culpa, se ben non como autor, si como encubridor. Así, as sentencias do referido Tribunal 123/84, do 18 de decembro e 123/90, do 19 de xullo (seguridade pública), 146/86, do 25 de decembro, e 147/91, do 4 de xullo (pesca marítima e ordenación do sector pesqueiro).

Finalmente o profesor Jiménez-Blanco referiuse á proposta de “Administración única” ou de dereito común, formulada polo presidente da nosa Comunidade Autónoma, D. Manuel Fraga Iribarne, cualificádoa de “proposta constructiva”.

PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago, referiuse á Comunidade Autónoma de Galicia como espacio administrativo .

O relator comezou a súa exposición cunha extensa referencia á historia da nosa Comunidade Autónoma, por resultar, ó seu xuízo, imprescindible para entende-la realidade de Galicia. Así, referiuse ás seguintes cuestións:

■ A cuestión provincial. Partindo da referencia ás dúas deputacións de Galicia que desapareceron no ano 1923 e reapareceron no ano 1933 coa división das catro provincias galegas, pasando por examinalo fenómeno da mancomunidade que non foi en ningún momento admitido polo movemento rexionalista galego, chegou á fase da II República, momento no que se elabora o Estatuto de Autonomía de 1936, no que toma importancia o papel da parroquia e a autonomía provincial.

■ A cuestión parroquial. Ninguén discute a súa realidade e a súa importancia na vida rural, pero nunca se conseguiu a súa consagración e recoñecemento administrativo.

■ A cuestión comarcal. Desempeñou e desempeña un papel substancial na historia da nosa Comunidade Autónoma, polo que nunca poderá ser ignorada na organización administrativa.

A continuación, o conferenciante referiuse á concepción estatutaria do espacio e do territorio, afirmando verbo disto que a devandita concepción se caracteriza pola consagración territorial como elemento de identidade da Comunidade Autónoma. Así, o territorio marca un modo de ser determinado e un modo de entende-la convivencia.

Por outra parte, temos que destaca-la importancia que para o profesor Mariñas teñen a comarca e a provincia, afirmando que de ningún modo é admisible que a Comunidade Autónoma chegase a ignorar calquera das referidas entidades locais.

Para concluír, o profesor abordou o tema da organización administrativa do espacio sobre as bases estatutarias. A organización territorial é a eterna materia pendente. Así, dixo, aínda non se aplicou o art. 2.3 do Estatuto de Autonomía, pois sempre que se abordou a súa aplicación, sempre se fixo unha reforma parcial.

O seguinte relator, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, catedrático de dereito constitucional da Universidade de Santiago, tratou o tema das “reparticións de competencias: problemática xeral”. Comezou a súa exposición afirmando que o sistema de distribución de competencias é, sen ningunha dúbida, o problema máis arduo do Estado autonómico. De xeito que a función de deseñalo modelo do Estado, no que a repartición de competencias se refire, debe corresponderlle ó noso Tribunal Constitucional.

En primeiro termo, o profesor Segado, abordou o problema das técnicas de distribución de competencias, sinalando verbo disto que, polo xeral, as listas de repartición de competencias son sempre listas de materias, se ben, fronte ó que se poida pensar, as técnicas de distribución empregadas son moito máis complexas do que podería resultar dunha mera repartición material. É pouco frecuente a atribución da totalidade sobre unha materia a unha única instancia de poder; o normal é que se leve a cabo unha repartición de funcións en relación a unha mesma materia. Deste xeito, a unha instancia atribuiráselle a competencia lexislativa, mentres que a outra lle corresponderá a executiva, sendo igualmente posible compartir unha mesma función: así, a unha instancia po-

de corresponderlle a lexislación básica e á outra a lexislación de desenvolvemento.

Outro dos temas a que se referiu o profesor Segado, foi un dos principios que rexen o sistema distributivo da nosa carta magna. Principio no que, a xuízo do relator, se basea a asunción de competencias por parte das comunidades autónomas, con observancia, naturalmente, do marco constitucional ou, o que é o mesmo, das regras constitucionais previstas a este respecto. Así pois, o criterio nuclear sobre o que parece vertebrarse a repartición de competencias é o de asignación a cada instancia de poder do que atinxe á xestión dos seus “respectivos intereses”.

Polo que respecta ó criterio do interese, Fernández Segado analizou a doutrina do Tribunal Constitucional, afirmando que, se ben nun primeiro momento pareceu converte-lo criterio “interese nun dos principios hermenéuticos do sistema de repartición de competencias, nun momento ulterior perdeu toda virtualidade interpretativa, entre outras consideracións, pola razón obvia de que o constituínte tivo moi presentes os respectivos intereses da nación e os entes territoriais a que se refire o artigo 137, á hora de concreta-los listados de materias dos artigos 148 e 149 da nosa *lex superior*.

Tralas anteriores reflexións, o profesor centrou a maior parte do seu relatorio nas listas de competencias dos arts. 148 e 149 da nosa Constitución.

Comezou dicindo que estamos ante dúas listas de materias sobre as que as comunidades autónomas poderán asumir competencias ou sobre as que o Estado ten competencia exclusiva, aínda que formalmente parecen ser listas de competencias.

En primeiro lugar, analizou a lista contida no art. 148, dicindo que, nun amplo catálogo de ata vintedous apartados, recolle aquelas materias sobre as que as comunidades “poderán asumir competencias”. Entre as materias incluídas no referido precepto, unhas poden ser asumidas en competencia exclusiva polas comunidades, mentres que outras, sen embargo, deben ser compartidas co Estado.

En segundo lugar, referiuse á lista do art. 149, a cal é, ó seu xuízo, a máis problemática e complexa. Este pre-

cepto ábrese cunha fórmula inicial que contrasta coa do art. 148.1, "O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias", mentres que o art. 148.1 se limita a prever que "as comunidades autónomas poderán asumir"

Deste xeito, salta á vista unha clara intencionalidade, a de marcar unha diferenza de réxime; a Constitución límitase a ofrecerlles ás comunidades, de acordo co principio dispositivo, a posibilidade de que a través dos seus estatutos asuman unha serie predeterminada de competencias; pola contra, a propia norma suprema atribúelle ó Estado as súas competencias exclusivas, que non requiren de ningún outro título de atribución, diferenza que ten a súa transcendencia na medida en que entraña que o Estado pode exercitar na súa plenitude todas e cada unha das competencias a que se refire o artigo 149.1, independentemente de que o texto constitucional fose ou non desenvolvido. En definitiva, o art. 149.1 trata de concreta-los ámbitos de competencias que garantan a propia existencia do Estado.

Á vista de todo o exposto, o profesor chega á conclusión da enorme relatividade do concepto de exclusividade que acuña a nosa carta magna. E que o art. 149 é notablemente confuso, porque non enumera todos e cada un dos supostos nos que terá competencia exclusiva o Estado; pois, en determinados momentos opera coa reserva de toda unha materia; noutros o único que lle atribúe é a competencia lexislativa, pero non a executiva; e, noutros supostos, divide unha mesma materia en función doutros trazos.

O último tema tratado, foi a "cláusula de atribución residual de competencias". A cláusula que nos ocupa pareceu operar de modo automático na primeira xurisprudencia constitucional, pero esta interpretación ía ser, sen embargo, posteriormente matizada polo propio tribunal. A xuízo de Fernández Segado, a antedita relación de cláusulas no seu sentido último favorece, sen lugar a dúbidas, ó Estado.

Finalmente, o relator expuxo as conclusións ás que chegou á vista de todo o exposto:

1. O Tribunal Constitucional non resolveu os problemas que xurdiron, non lle preocupou a sistematización conceptual.

2. Foi a doutrina a que fixo unha clasificación:

■ Competencias plenas ou íntegras, algúns falan de exclusivas.

■ Competencias exclusivas limitadas: cando un ente territorial asume a totalidade dunha función. Tamén cando cada ente territorial asume a plenitude da competencia sobre unha parte do sector da igualdade.

■ Competencias compartidas: o Estado asume a lexislación básica e as comunidades autónomas o desenvolvemento lexislativo.

■ Competencias concorrentes: competencias diferentes polo Estado e a Comunidade Autónoma que recaen sobre un mesmo espazo físico, pero con obxectos diferentes.

■ Competencias indistintas.

Baixo o título "As comunidades autónomas como espazos administrativos", o profesor JOSÉ LUÍS MEILÁN GIL referiuse ó espazo da Comunidade Autónoma en tres sentidos.

■ Xurídico-político.

■ Socioeconómico.

■ Administrativo.

En canto ó primeiro enunciado, partiu da idea de que o espazo da Comunidade Autónoma como territorio en sentido político é algo máis que a base física; territorio sería sinónimo de comunidade (art. 2.2 do Estatuto de Autonomía). Así, o sentido da relación do territorio coa Comunidade Autónoma implica unha toma de posición respecto da natureza.

Por outra parte, o profesor Meilán referiuse á necesidade de diferenciar tacitamente as comunidades autónomas respecto das entidades locais e respecto do Estado. Así, segundo a concepción metaxurídica que explícita ou implicitamente se adopte, as respostas xurídicas ás cuestións que presenta o territorio estarán máis próximas ó ámbito legal ou máis próximas ó ámbito estatal.

O estudo do territorio da Comunidade Autónoma debe partir, polo menos, de dúas premisas:

1. A do art. 137 da nosa carta magna.

2. O principio da autonomía política das comunida-

des autónomas. Precisamente, esa afirmación da autonomía política é o que separa a posible configuración do territorio das comunidades autónomas da configuración tradicional e vertical dos entes locais.

Para o relator, as comunidades autónomas diferéncianse das outras corporacións públicas de base territorial, como son entes locais, porque aquelas teñen unha natureza política; natureza política que ten relación inmediata coa defensa duns intereses propios que xustifican a súa existencia, pero que tamén participan dos intereses públicos xerais.

A conexión territorio e fins do ente, que sempre foi importante, constitúe agora unha dirección estimable para coñece-lo exacto ámbito, o exacto alcance, do territorio das comunidades autónomas. Precisamente, esta idea do interese propio é o que lle vai dar unha caracterización a esa construción tradicional do territorio. Así, algo que caracteriza á Comunidade Autónoma é o feito de que en determinadas materias a súa competencia é prevalente, exclusiva respecto do Estado.

Por outra parte, e en resposta a este primeiro epígrafe, o relator aludiu ó sentido xurídico do territorio; dixo que a decisión constituínte consistiu en atribuírlles ás comunidades autónomas a posibilidade de xestionar asuntos de interese xeral.

No que se refire ó segundo enunciado, relativo á dimensión socioeconómica, o profesor manifestou que nesta dimensión encontra a súa xustificación o principio de solidariedade.

A continuación, o relator abordou o terceiro enunciado, a dimensión administrativa, manifestando que o principio que debe rexer en toda esta materia é o de descentralización. Toda Administración pública deberá conformarse ós criterios e principios establecidos na Constitución.

Así mesmo, dixo, toda Administración debe acatalos principios de: eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e concentración. Trátase, non de que se apliquen á vez tódolos principios, senón de que se apliquen tódolos principios.

En definitiva, nun Estado centralizado quen dá a definición é o propio Estado, pero nun Estado descentralizado tamén a dan as comunidades autónomas.

Finalmente, o profesor Meilán referiuse á necesaria articulación da relación comunitaria, dado que apareceu un novo elemento, a Comunidade Autónoma, debendo rexe-lo principio de descentralización, que debe aplicarse a tódalas comunidades autónomas.

O seguinte relator, o profesor BENIGNO PENDAS GARCÍA, referiuse a “O Senado como cámara de representación territorial: perspectivas de reforma” .

Para Pendás é erróneo crer na conveniencia da desaparición do Senado. Efectivamente, dixo, está en crise, pero é que tamén o está o Congreso dos Deputados e, sen embargo, ninguén pensa que deba desaparecer.

Como punto de partida, o relator dedica a súa atención á escasa relevancia que se lle dá ó Senado no procedemento lexislativo. Así, manifestou que, neste sentido, é frecuente cualifica-la Cámara alta de simple “Cámara de repercusión” das decisións adoptadas polo Congreso dos Deputados. Mesmo nos temas que afectan especialmente ás comunidades autónomas, nin tan sequera se lle atribúe o Senado unha posición relevante.

En rigor, unha primeira lectura do artigo 90 da nosa Constitución permite afirmar que o Senado é titular de competencias concretas no procedemento lexislativo, que deben ser exercitadas en prazos breves, o que leva a impedir falar, no sentido tradicional do termo, de “Cámara de reflexión”, dado que os prazos son en realidade ridículos e impiden un debate serio e fructífero.

Doutra banda, o conferenciante referiuse ás competencias que ten o Senado en relación cos textos procedentes do Congreso dos Deputados. En primeiro lugar, o veto de carácter suspensivo e superable con relativa facilidade polo Congreso. En rigor, o veto dificilmente ten sentido no caso de que coincidan as maiorías parlamentarias nunha e noutra Cámara; en cambio, alcanzaría a súa máxima eficacia no caso de existir diferentes maiorías no Congreso e no Senado, xa que, sen prexuízo de que prevalezan na decisión final da Cámara baixa, a repercusión política do veto interposto polo Senado sería notable.

En segundo lugar, a aprobación sen modificacións polo Senado do texto remitido polo Congreso é un suposto tal vez máis frecuente do desexable, mais que se xus-

tifica en moitos casos por razóns conxunturais non sempre tomadas en consideración porque afirma que o Senado non cumpre a súa función de Cámara de segunda lectura.

A continuación, o profesor Pendás analizou o fenómeno do Senado como Cámara de integración territorial, partindo da premisa de que o mecanismo provincial para a elección, elimina o carácter territorial da citada Cámara. O marco idóneo para a elección, ó seu xuízo, non é, de ningún modo, a provincia, senón a Comunidade Autónoma, pois o Senado pretende se-lo representante desta.

Tamén tratou, brevemente, o tema dos grupos territoriais que se presentan como unha novidade introducida no regulamento do Senado. Trátase, segundo dixo, de grupos de carácter limitado, porque o feito de que teñan que constituírse dentro dos grupos parlamentarios favorece a posibilidade de agrupación, nun momento dado, dos senadores procedentes dunha Comunidade Autónoma por riba do partido ou coalición a que pertencen. Na súa opinión, estes grupos son unha auténtica rémora, resultando ser un elemento negativo e inútil.

Finalmente, referiuse ás perspectivas do noso Senado no marco da suposta crise do bicameralismo, propugnando a necesidade de realizar unha reforma moderada.

O profesor Pendás concluíu cunha idea profundamente significativa: "se o Estado das autonomías é indefinido e o Senado é unha peza clave dese Estado, non é ilóxico que aquel estea indefinido".

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Valencia, referiuse a "Os problemas actuais do financiamento rexional. O caso español".

Para Baño, o que caracteriza o sistema de autonomía español é que se trata dun sistema aberto que non está completamente definido e que é un sistema que por aprobarse por consenso deixou sen consenso moitos temas.

Xa que logo, o financiamento é o aspecto onde esta heteroxeneidade e esta falta de acordo se poñen máis de relevo. Heteroxeneidade, en primeiro lugar, porque non tódalas comunidades se rexen polo mesmo sistema; as comunidades forais teñen un sistema de concertos do

que non se benefician as demais e, aínda que o lexislador pretende a igualdade, a realidade pon de manifesto o contrario. E, en segundo lugar, porque no marco de competencias produciuse unha especie de financiamento á carta e ata tal punto é así que podemos dicir que descoñecemos-lo sistema exacto de financiamento para 1992-1996, porque o Acordo do 30 de xaneiro non foi obxecto de ningunha publicación.

A única referencia que existe sobre ese acordo é a referencia da Lei de Presupostos Xerais do Estado para 1993.

A Constitución, segundo Baño, practicamente non di nada nesta materia, simplemente se limita a referirse a unha lei orgánica que é a LOFCA. Así pois, os autores con grande esforzo esbozaron unha serie de principios que poden ter certo interese:

- Suficiencia.
- Solidariedade.
- Coordinación coa Facenda estatal.

A continuación, o relator abordou o tema da dinámica do sistema de financiamento referíndose, esquematicamente, á estrutura dos recursos das comunidades autónomas:

1. Participación nos ingresos estatais.
2. Tributos cedidos polo Estado.
3. Subvencións condicionadas.
4. Recargas sobre impostos do Estado.
5. Impostos e taxas que representan unha cantidade moi pequena.

Por último, o profesor fixo referencia ós problemas que provoca o financiamento das comunidades autónomas.

■ En primeiro lugar, a corresponsabilidade fiscal. O Acordo do 20 de xaneiro de 1992 apunta a cesión dun tramo do IRPF. A xuízo do relator, a cesión só se entende se as comunidades autónomas poden dispor dese 15%.

■ En segundo lugar, a tentación, que pasou do grao de consumación, de aplicar políticas que poidan pugar coa unidade de mercado, co principio de liberdade de actuación, coa prohibición de que existan privilexios nas comunidades autónomas e tamén co tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea.

O último relator, JUAN J. LAVILLA RUBIRA, profesor titular de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, dedicou a súa intervención á Comunidade Autónoma fronte ás corporacións locais (en especial, provincia e municipio). Centrou a súa exposición nos principios ós que poden reconducir as múltiples manifestacións das relacións entre a Comunidade Autónoma e os entes locais, principios que trataremos de resumir a continuación:

1. Principio de competencia: comunidades autónomas e corporacións locais son administracións públicas territoriais, ás que a Constitución encomenda a xestión autónoma dos intereses sociais respectivos, para o que aquelas deben ser titulares de determinadas competencias, que tódalas demais administracións públicas deben respectar. É certo que a inexistencia de potestade legislativa en mans das corporacións locais determina que sexan as propias leis estatais e autonómicas as que prevexan concretamente as competencias daquelas. Pero nesta previsión, o Estado e sobre todo as comunidades autónomas deben respecta-lo infranqueable límite constitucional en virtude do cal as provincias e os municipios deben poder xestionar autonomamente os seus respectivos intereses.

En suma, é o propio ordenamento constitucional o que lles dá vida xurídica e un mínimo de competencias ás corporacións locais.

2. Principio de cooperación ou lealdade. Para o profesor Lavilla, o principio de lealdade deriva, en último termo, do carácter servicial dos intereses xerais que xustifica a existencia mesma das organizacións administrativas. Desde o punto de vista do cidadán, o conxunto dos poderes públicos preséntase como unha estrutura continua, como unidade da que demanda prestacións e á que lle esixe respecto.

Así, as administracións públicas están obrigadas a cooperar lealmente ó servizo do interese xeral, porque, integradas nun mesmo supraordenamento constitucional, teñen, polo menos unha parte, uns mesmos ámbitos espacial e persoal de competencia.

3. Principio de supremacía. Do mesmo xeito que os intereses do pobo español, titular da soberanía nacional, gozan dunha natural e xurídico-constitucional preemi-

nencia sobre os intereses da poboacións autonómicas que nel se integran os destas, á súa vez, teñen a mesma primacía sobre os intereses das colectividade locais institucionalizados e xestionados con autonomía polas corporacións locais. De aquí resulta, a xuízo do relator, a dispoñibilidade polas administracións territoriais superiores de diversas potestades públicas a través das cales garanten a supremacía, en caso de conflito e con respecto en todo caso ás regras fixadas polo supraordenamento constitucional, dos intereses propios da poboacións constitutivas da súa infraestrutura social.

En suma, se a común pertenza dos entes territoriais a un mesmo supraordenamento constitucional obriga á harmonía no funcionamento do conxunto, esa pertenza xustifica, así mesmo, a necesidade de unidade de acción do conxunto das administracións públicas.

Á vista do exposto, o profesor Lavilla, concluíu afirmando que nin o reducto de autonomía local tutelado pola técnica da garantía institucional é sempre respectado, nin a delegación e a encomenda de xestión son tan utilizadas como demandan a Constitución e as propias esixencias da racionalidade organizativa, nin tampouco as corporacións locais aceptan sempre de bo grao as lexítimas decisións políticas adoptadas, no exercicio das súas competencias polas administracións territoriais superiores. 