

Problemática actual del Estado automónico*

Catedrático de Derecho
Administrativo de la Facultad
de Derecho de la Universidad
del País Vasco

José Manuel Castells Arteche

1. Explicación sumaria

El alcance cuantitativo de la presente Ponencia, centrada en los aspectos problemáticos esenciales que en los presentes momentos finiseculares acucian al Estado de las autonomías, obliga a un esfuerzo de síntesis, con voluntad de poner de relieve las claves que, genérica y globalmente, poseen un mayor contenido y trascendencia cara a ese Estado.

Sin dejar de entrar en un mero ámbito descriptivo o enunciativo, se pretende realizar una visión, personal y subjetiva, sobre la trama fundamental, tanto interna como externa, que envuelve en toda su complejidad al actual proceso autonómico. La mera presentación de los protagonistas de este evento sería suficiente, aunque también se pretenda una cierta definición y toma de postura. Espero a corto plazo llevar a cabo una profundización de lo que se esboza en las siguientes líneas, planteado desde mi personal atalaya periférica.

* Conferencia pronunciada en A Coruña el 23 de abril de 1996 dentro de la VI Jornada sobre El Estatuto de Autonomía de Galicia organizada por la EGAP.

2. El contexto problemático exterior: Las sucesivas crisis del Estado

Deviene necesario sentar unos parámetros sobre la panorámica general del Estado, como paso previo y además en directa conexión, con la necesaria reflexión sobre los problemas propios del Estado autonómico español.

No deja de ser sintomático que el pasado año haya sido objeto de traducción al castellano y consiguiente publicación, el célebre libro de Rosanvallon sobre "la crisis del Estado Providencia" (1995), que contaba en su idioma natal con cerca de 15 años de existencia pública. Es notorio que los planteamientos sobre "la enfermedad" de ese Estado tal como ha sido moldeado básicamente por la socialdemocracia, se están cuestionando desde diversos planos, con causas objetivas y otras no tanto. Crisis que repercute, sobra siquiera resaltarlo, en el propio sistema autonómico, relegado en su funcionamiento y potencialidades a exigencias más perentorias. Circunstancia de supeditación autonómica a requerimientos económicos apremiantes, que fue claramente constatable en la II República española, a medida que transcurrió su corta vida.

Y sin embargo, es también notoriamente detectable que el volumen crítico más agudo, se centra en la tópica afirmación de la crisis del Estado- Nación, tal como ese Estado se alumbró en la edad moderna y se virtualiza en sus actuales moldes con ocasión de la Revolución francesa. Si sobre la existencia de dicha crisis existe un consenso generalizado, la disparidad emerge cuando se esboza la dirección a proseguir y sus objetivos estratégicos.

Las evidencias al respecto son múltiples y contundentes. En primer lugar, en cita no exhaustiva, ha tenido lugar la difuminación, en ocasiones extrema, de algunas de sus características esenciales, comenzando por la propia soberanía como mito tradicional de esta superestructura, así como de su sólido basamento sobre la población y el territorio. La actual desaparición de las fronteras interestatales, perceptible en el marco europeo, en tanto tradicional expresión del límite interno y externo de la soberanía, se acompaña del debilitamiento de los dogmas clásicos del propio concepto de soberanía, tales como son la supremacía, la indivisibilidad y la propia unidad del Estado (Jauregui, 1986).

En segundo lugar, se ha dado también una profusa diversidad de razones que explican el cambio del Estado que hemos conocido. Comenzando por sus propias insuficiencias funcionales, en tópica también afirmación; en lúcida frase de Bell (en cita de

Matutes, 1993), "las Naciones son demasiado pequeñas para resolver sus grandes problemas y al propio tiempo, demasiado grandes para resolver sus pequeños problemas". Se asiste así a una curiosa simbiosis, entre una vocación creciente por el universalismo en un mundo cada vez más integrado económica y culturalmente, y por otra parte y de forma correlativa, una clara vocación de vuelta de todos a lo cercano y a lo propio (Fraga Iribarne, 1993), en búsqueda de las raíces también más próximas.

Aparece a continuación y en igual dirección, las exigencias del propio mercado, y su voluntad manifiesta de planetarización, en cuanto que la producción de riqueza se sitúa fuera de los confines en los cuales se ejerce el poder del Estado, convirtiendo el principio de solidaridad, en regla también planetaria dirigida contra las deseconomías nacionales (Predieri, 1994).

No puedo menos de aludir en este contexto, a las consecuencias derivadas de la presente revolución tecnológica. La universalización de la cultura a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, cuestionan seriamente las bases en que se sustenta el actual estadio político mundial (Jauregui, 1994); como indica este autor, la simbiosis entre revolución industrial y Estado nacional, está dejando paso a una nueva simbiosis entre revolución tecnológica y un nuevo tipo de Estado, que sin embargo, todavía no somos capaces de definir. Aunque sí de atisbar.

El fenómeno de la televisión y de los demás medios audiovisuales adquiere una importancia en este plano, paulatinamente mayor. Como ha indicado Echevarria (1995), su influencia es creciente sobre los hogares, hasta el punto de que se considera que los Estados-Naciones dejan de ser la forma determinante de la vida social, aunque conserven influencia hasta cierto punto. Sin embargo. "los cosmopolitas individuos" se asocian libremente entre sí, trascendiendo las fronteras territoriales, configurando a "Telépolis" en una ciudad, más que en un Estado; estableciendo de tal modo interacciones sociales claramente superadoras de los propios Estados y teniendo una consecuencia de indudable alcance: la internacionalización de la vida doméstica, sin que existan fronteras para este peculiar tipo de relaciones.

No obstante, la revisión del Estado-Nación realizada con mayor profundidad, se encuentra en la configuración de los grandes espacios transnacionales, que en nuestro contexto el ejemplo paradigmático es la Unión Europea. Si el Tratado de Maastrich ha edificado la casa común (Fraga, 1993), se está ya en situación de adivinar de tal modo una Europa unida, como realidad militar, económica, monetaria. Incluso comienza a reflexionarse

sobre la Constitución de la propia Unión Europea, en un marco problemático que tan magistralmente ha analizado García de Enterría (1995). Sobre ese proyecto de Constitución europea, a partir del Informe Herman, de febrero de 1994, con la presentación analizada de cuatro posibles modelos abstractos de composición interna europea, desde el confederal al federal cooperativo descentralizado.

Tarea nada fácil, puesto que existen tres grandes modelos de organización territorial de los Estados europeos (el napoleónico, el federal germánico y el anglosajón), así como también tienen lugar diferentes conceptos de las realidades infraestatales. desde las que se nutren de substancia político-representativa, a las Unidades Territoriales estadísticas (N.U.T.S.), que atienden de modo exclusivo a criterios de carácter económico.

La evidente falta de homogeneidad de modelos generales e internos, no impide considerar que al menos por primera vez, los individuos deben preguntarse dónde están sus raíces: En Europa, en su Estado-Nación, en su Región, o en todas estas entidades (Magiera, 1994). Interrogante suficientemente sintomático en sí mismo.

En la palpitante actualidad se observan determinadas pautas que permiten avizorar el inmediato futuro. Se mencionará las siguientes como más significativas de esta crisis del Estado:

■ En el interior de la revalorización de las particularidades, se asiste a la creciente importancia geopolítica tanto de las regiones, como de los ejes transregionales europeos: eje atlántico, arco mediterráneo, etc. (Bengoetxea, 1994).

■ Se percibe una intensiva participación de las regiones en la formalización de la voluntad política de las instituciones de gobierno europeas, de forma especial en los supuestos de Bélgica, República Federal alemana y Austria.

■ Incluso, se vislumbra una amplia fractura en la propia existencia de determinados Estados. El proceso de federalización de Bélgica durante el bienio 1993-94, supone la situación de que el Estado belga llegue a ser tal vez una simple caja de resonancias de la voz de sus principales Regiones y Comunidades, "aunque no desaparecerá tan pronto" (Lejeune, 1994).

Un observador privilegiado de esta nueva realidad política e institucional, el comisario europeo Matutes (1993), tras constatar y señalar que la región es el pulmón de la Europa de los ciudadanos, señala la evidencia de que la racionalidad jurídico-política avanza en una determinada dirección de institucionalización europea, "por más que sea fruto más de la voluntad de los gobernantes que de la presión de los pueblos".

Y sin embargo, paradójicamente, también se percibe el dato de la extrema lentitud del proceso, casi rayana en la parálisis, por parte de las instituciones de la Unión Europea a la hora de diseñar un proyecto propio, como es de fácil demostración en la pasada mención a los proyectos de creación de una Constitución europea.

En los presentes momentos finiseculares, se dan unas perspectivas inusitadas de cambios cualitativos que afectan a realidades hasta el presente tenidas, incluso a nivel de Constitución política, como inmovibles, indisolubles e intangibles.

3. El Contexto interior: El Estado español y la Descentralización política

De igual forma sucinta se pretende, desde la misma perspectiva de la actual coyuntura, sentar aquellos parámetros reveladores de determinadas insuficiencias que están lastrando el consolidado proceso autonómico español; para abordar a continuación una serie de cuestiones de necesario e inmediato afrontamiento, en orden a la adecuada culminación del Estado de las Autonomías .

1°. Los déficits constatables

En lista indicativa, que admite añadidos pero no rebajas, pueden mencionarse los siguientes temas o cuestiones, sin que la cita indique orden de prelación alguno.

■ Finalizada la primera oleada autonómica y producida la reforma de los Estatutos de la segunda en 1994, resta la imagen de una sequía de transferencias de competencias, al menos en relación a determinadas Comunidades Autónomas, como la del País Vasco, que salvo las realizadas en el mismo año de 1994 y desde 1984, apenas si cuenta con un sencillo traspaso competencial. La expresa renuncia del Tribunal Constitucional a hacer el papel de árbitro y por lo tanto, a fijar titularidades sobre competencias controvertidas entre la Administración Central y la Autonómica, la no existencia de instituciones arbitrales similares al Comité de Concertación belga, supuso un ámbito de perplejidad y confrontación, en manera alguna resuelto por la reivindicación concreta y fundada de un conjunto de competencias expuestas desde instancias autonómicas. En esta sequía final en los traspasos, ha radicado uno de los aspectos más deficientes de la última expresión autonómica, produciendo frustración en amplios sectores.

■ Pocos lugares más comunes que la denuncia sobre las insuficiencias cualitativas en el nivel participativo de las Comunidades Autónomas, en el decisionismo político del Estado. Si se analizan someramente instituciones claves, tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, El Consejo General del Poder judicial, etc. etc., se percibe la inexistente o absolutamente nula huella participativa de los entes comunitarios. Estos han sido fagocitados por las instituciones de ámbito estatal, en el momento clave de marcar una política común. Afirmación que admite confirmación redoblada, cuando se piensa en la intervención de las Comunidades Autónomas españolas en las instituciones de la Unión Europea, en otra forma de la voluntad de monopolización por el Estado (como poder central) de cualquier intervención ajena en dichos espacios.

■ Las inercias administrativas, por demás tradicionales, han supuesto un duro obstáculo a cualquier voluntad de profundización autonómica. Comenzando por la Administración General del Estado, cuyos sucesivos proyectos de reforma se han estancado al poco de emerger; con el dato significativo, puesto de relieve por Matutes (1993), que en el espacio que transcurre desde 1982 a 1992, su personal había crecido en 100.000 empleados, entrando así en flagrante contradicción con la racionalidad misma del Estado autonómico y del proceso subsiguiente de traspasos de personal en la dirección de las Comunidades Autónomas y de los entes locales. Las evidentes mejoras en los servicios propios de un Estado social, no pueden legitimar tan prominente aumento del volumen de personal que se produce en la antigua y tradicional Administración, que en expresión del propio comisario europeo, hacen pensar en Europa que España gasta demasiado en funcionarios y que posee un sector público sobredimensionado.

Curiosamente la línea de revisión respecto a esa inmovible Administración central, se ha centrado en la emblemática figura del Gobernador civil, vestigio indudable de una mala práctica administrativa, lastrada desde sus orígenes y sentenciada en la praxis de la Restauración. Poco se menciona el enorme edificio de la denominada Administración general del Estado, su perpetuo y paradójico crecimiento. Si parece un triste sino que las Administraciones permanezcan a pesar de los cambios constitucionales, el hecho de que la Administración central, su personal y funciones, quedan prácticamente siendo similares en un sistema autoritario y en otro democrático y compuesto de au-

tonomías, resulta un contrasentido de innegable magnitud, conturbador de todo el proceso desde su comienzo hasta su desarrollo último.

■ El último trienio ha supuesto la eclosión de lo que gráficamente se ha denominado "la rebelión de la Cenicienta", título adjudicado a la Administración local en su conjunto. Superados los entes locales a la difícil génesis de las autonomías políticas, sometidas a una dura lucha por su interiorización entre la Administración central y las correspondientes autonómicas, se configuran en unas corporaciones públicas marginadas, cuando no olvidadas en el debate público.

La ley reguladora de las bases de régimen local de 1985, pretendió enderezar el alicaído curso de las entidades locales, estableciendo un programa pleno de buenas intenciones. Sin embargo, tanto el encargo formulado en la ley al legislador sectorial para completar las competencias locales, encargo no suficientemente cumplimentado, como la difícil situación financiera municipal, equivalen a proseguir en la vía del estancamiento local

En 1993 se inicia "la larga y sinuosa marcha hacia el Pacto local" (Font, 1995), que además de remover, vía reivindicación constante, las tranquilas aguas de la vida local, se plasma en un acuerdo para la financiación para el periodo 1994-1998, así como en diversos documentos de trabajo para solidificar el bloque competencial local; aunque el nivel de concreción efectivo de aquellas competencias, incluso de las que están reconocidas por la legislación básica, no haya fructificado.

Preocupación por la temática local que se manifestó palmariaamente en el debate sobre la situación del Estado de las Autonomías que tuvo lugar en el Senado en septiembre de 1994; debate en el que se aprobó una moción por la que se instaba al Gobierno a "promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la ley de haciendas locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses".

Centrada fundamentalmente la controversia en el nivel competencial, con los nuevos horizontes a la vista proporcionados por los jugosos fondos europeos dirigidos a proyectos locales, las Administraciones locales necesitan, hoy más que nunca, encontrar el lugar apropiado bajo el sol administrativo; en mayor medida en momentos claros de implementación del principio de subsidiariedad y de la misma Carta europea de autonomía local.

■ La institución que más déficits ha mostrado en el discurso postconstitucional es el Senado, en cuanto Cámara territorial. Su declarada indefinición funcional y de composición en el texto constitucional, puesto que tampoco estaba claro el modelo de estructuración territorial del Estado, no se rectifica con posterioridad, incluso cuando sí se consolida un sistema de autonomías políticas generalizado.

En 1994 y ante las deficiencias perceptibles en su funcionamiento, se lleva a cabo una reforma reglamentaria, cuyo mérito esencial es la configuración de una Comisión General de Comunidades Autónomas, abierta a la participación de presidentes de las mismas; a la primera de sus sesiones acabo de referirme. El propio Presidente del Gobierno del Estado defenderá la reforma constitucional del Senado encaminada a una nueva composición y funciones. Como consecuencia, se creó una ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado en su interior, que tras recibir comparecencias de diversos cargos políticos, así como de expertos, entre los cuales tuve el honor de intervenir, elaboró un amplio "dossier", sin que en la legislatura caducada se avanzase en contenidos o declaraciones concretas.

A grandes rasgos, los interrogantes que circunvalan el actual Senado, pueden sistematizarse del siguiente modo: en cuanto a su composición y superando el actual "provincialismo" por obsoleto, el sistema de elección se plantea entre diversas alternativas: a través de la elección por los gobiernos autonómicos, por los parlamentos de las Comunidades Autónomas, por medio del sufragio universal directo de la población de cada Comunidad Autónoma, o por un sistema, en el que intervengan diversas de estas bases electorales. Sobre las funciones del nuevo Senado y sobrepasando también su actual rol de simple cámara de segunda lectura de las leyes, diversas novedosas vías se abren en la dirección de dar coherencia a un Senado Territorial como expresión básica de las Comunidades Autónomas; así, se ha mantenido el reducir su función al examen y aprobación de leyes autonómicas, en ruptura del papel presente, de supletoriedad con el Congreso de los Diputados; e incluso de una posible facultad de veto suspensivo de las leyes aprobadas en el Congreso.

Los modelos federales han sido reiteradamente puestos de relieve cara a este proyecto reformista. Incluso para afrontar la cuestión de mayor controversia suscitada, y me consta personalmente, como es el traslado al Senado, bien en su composición o bien en sus funciones, del hecho diferencial de determinadas Comunidades Autónomas históricas y con conciencia de

su "historicidad". Sobre esta cuestión, se han aducido los ejemplos bien recientes, de determinadas fórmulas canadienses y belgas, sin que el argumento indicativo haya obtenido algún eco, al menos en la ponencia del Senado reseñada.

La necesidad de la reforma para hacer coherente al Senado con el espíritu de la Constitución es una postura unánime. Varían los parámetros para su materialización, y ante todo y sobre todo, pende de la voluntad política y de un compromiso firme y mayoritario en la vía partidista. Las dudas por lo tanto se plantean sobre la coyuntura política y su incidencia en las posibilidades reales de reforma de la actual segunda cámara.

■ También es habitual la afirmación de lo que denominé (1994) "desbordante legislación estatal" y sus efectos en el proceso autonómico. Marc Carrillo (1993) ha tratado, analizando la noción de materia y el reparto competencial, los excesos de esa legislación, así como los peligros que ha ocasionado, tales como el casuismo, la imprevisibilidad y el coyunturalismo político. El Tribunal Constitucional ha revalidado, en líneas generales, esa normativa centralista, sirviéndose de diversos criterios finalistas, en tanto vías para la adscripción de competencias en favor del Estado, tales como las consecuencias derivadas del principio del interés supra-autonómico o del criterio de la territorialidad, la ponderación subjetiva de los intereses generales, la interpretación extensiva de la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, etc., etc.

Como señaló el llorado Tomás y Valiente (1993), reconociendo que en la fase de construcción del Estado de las autonomías la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue "moderadamente centralista", la justifica en el sentido que "lo primordial era preservar el todo, que antes que autonómico tenía que seguir siendo Estado".

Lo cierto es que el marco jurídico de la mencionada construcción, incluso hallándose en avanzada fase de su consolidación, se resiente de ese peso original, en clave más o menos agudamente centralizadora. Dato a tener presente cuando el "hecho autonómico" se acepta ya con extraordinaria normalidad y el planteamiento más actual se inclina por su mejora y por la consecución del pleno desarrollo de sus virtualidades.

■ Es denotable, y además sintomática, la carencia de cauces de cooperación intercomunitaria, ausente el Senado de cualquier vía de articulación en este sentido, y no siendo suficiente las conferencias sectoriales recogidas profusamente en

la ley 30/1992, para conseguir enlazar y articular aspiraciones globales de las Comunidades Autónomas. Sin llegar al "frente regional" que surgió en Italia como reacción al largo "sueño de las regiones", las Comunidades Autónomas han carecido de una visión global inducida por su conciencia de pertenecer a un tren en marcha. La disgregación de esfuerzos y pretensiones resulta una obligada consecuencia, dañina para los intereses comunitarios.

■ Finalmente, no pueden obviarse los efectos derivados de la crisis económica sobre el propio hecho autonómico. En momentos de penuria o recesión de la economía, es un dato incontestable, que se rebajan las pretensiones autonomistas, que se produce una saturación del tema autonómico en las instancias centrales, de exigencia en igual ámbito, de finalizar de una vez con el "enojoso" tema de las autonomías políticas. Sin que el momento económico sea particularmente negativo, sí que pasados los espléndidos inicios de las nuevas realidades territoriales, aparecen los síntomas derivables de la prevalencia económica, así como la nota del cansancio en las esferas centrales, en el momento de afrontar los nuevos tiempos. Por más que la estricta coyuntura política sea propicia al relanzamiento del proceso de las autonomías políticas, al margen situaciones económicas concretas, tal como se reseñará posteriormente.

2º. Las cuestiones pendientes a afrontar de inmediato

No obstante lo predicho, existe un nivel de contradicciones, o de problemática irresoluta, que requieren un consistente abordaje para que pueda realizarse el avance ulterior hacia fórmulas más sólidas. Con esta intención se expresan unas cuantas cuestiones materiales, con voluntad ejemplificativa, aunque su mera alusión revela su importancia y su transcendencia sobre el propio proceso autonómico.

a. El Hecho diferencial

Una de las asignaturas pendientes de la normalización autonómica es la correcta incrustación en el mosaico estatal, de la existencia de determinadas Comunidades Autónomas que reclaman para sí un régimen diferencial. Hoy en día parece aceptarse que la pretensión "diferenciadora" se basa en sólidos basamentos normativos y no responde a una voluble voluntad territorial de búsqueda de privilegios. Cuando la propia Constitución distingue entre nacionalidades y regiones, la diferen-

ciación puede ser meramente nominal, o responder a causas profundas; lo mismo puede decirse del precepto constitucional que reconoce la riqueza lingüística, los derechos civiles forales, el hecho insular o el diferente acceso a la autonomía en tiempo y forma, por no mencionar la ciertamente clara disposición adicional primera de la Constitución, pórtico y cimiento justificante del hecho diferencial de concretas Comunidades forales. Aunque también sea cierto, que con el texto constitucional se perdió la ocasión de reconocer la existencia de Estatutos autonómicos de régimen especial y de derecho común, tal como precisamente se llevó a cabo en la Constitución italiana de 1948.

Del mismo modo que concretos Estatutos de Autonomía –el navarro y el vasco–, se han sustentado en la disposición adicional la de la Constitución, para alcanzar un sistema diferente, palpable en la organización foral territorial, en el ordenamiento de la policía autónoma y la enseñanza y en el modelo del concierto y convenio económico, como apoyatura financiera de la autonomía.

La consecuencia directa ha sido el montaje equilibrado de un bilateralismo relacional entre estas Comunidades y el Estado, cuya última expresión ha sido la constitución de la Comisión bilateral para asuntos relacionados con las Comunidades europeas, firmado entre el Estado y la Administración Vasca el 30 de noviembre de 1995. Frente a este bilateralismo negociado basado en el hecho diferencial, se contraponen el multilateralismo preconizado por las instancias centrales en sus relaciones con el subsistema de autonomías políticas. Delimitación que conduce a la afirmación –negación en su caso–, de un sistema de simetría o asimetría competencial y organizativo.

Terreno éste ciertamente peliagudo, puesto que donde se reclama diferenciación, se leerá, interesadamente discriminación, y allá cuando se exija en consecuencia un régimen jurídico diferente, se atacará aludiendo a la desigualdad discriminadora. “La geometría variable” en expresión francesa, como correlato de diferencia, se convierte fácilmente en postulado cargado de tensión polémica.

Es tal vez por esta carga conflictiva que me parece particularmente pertinente las apreciaciones de Gumersindo Trujillo (1993), que distingue tres planos en la asimetría del Estado de las autonomías, partiendo del reconocimiento del diferencialismo: el realzar la presencia multilateral autonómica en las esferas estatales; la conveniencia de cobrar conciencia de la necesaria persistencia de relaciones bilaterales entre el Estado y aquellas Comunidades Autónomas con singularidades de rele-

vancia constitucional; la exigencia constitucional de mantener la necesaria diferenciación y bilateralidad, dentro de los límites de la razonabilidad.

Recorte y ajustado ámbito del hecho diferencial aceptando que "la singularidad de relevancia constitucional" sea reconocida en consecuencia por la propia razonabilidad, que implica en sí misma no discriminación injustificada.

En síntesis aclaratoria, la Constitución y los Estatutos de autonomía de específicas Comunidades Autónomas históricas, configuran la parte substancial del reconocimiento positivo de la diferencialidad, perfilando un techo orgánico y competencial alcanzable en exclusiva por aquellas Comunidades que pueden legítimamente prevalerse para su "diferencialismo", de un precepto incluido en el texto constitucional.

Afirmación que no está reñida con el hecho que la expresión "diferencial" se sustente sólo sobre una base substancialmente político-cultural. El presupuesto historicista que afirma una organización singular, sirve igualmente para este nivel diferenciador, confirmado además por la existencia de una lengua propia y una expresión cultural igualmente peculiar, y ratificado por un subsistema particular de partidos políticos y de sindicatos de clase, en cuanto manifestación última y coherente de esa especificidad. Todo ello se expresa en una clara voluntad política de autodistinción, que partiendo de los Estatutos de Autonomía como factor y "cláusulas de comodidad" (Zubia, 1993), suponen la manifestación evidente de ese nivel de diferencialidad. Reconocimiento expreso del hecho diferencial, que se ha convertido en uno de los temas testigo de la normalidad autonómica. La dificultad de encontrar el punto de equilibrio entre las exigencias de reconocimiento por parte de las Comunidades Autónomas de raíz histórica, y las suspicacias correlativas que se han producido en el resto de las Comunidades Autónomas y en las instancias del poder central, con la continua mención al término discriminación, se está revelando como particularmente problemática. El Senado acaba de demostrar las reales dificultades de plasmar un contenido y continente realmente diferente entre el subsistema autonómico.

b. El federalismo como objetivo

No cabe duda, que el federalismo como organización del Estado está de actualidad. Recientemente Bélgica se ha articulado internamente según fórmulas federales, suponiendo este hecho una demostración más de la actual revalorización del federalismo en la teoría política y en la praxis.

Sin embargo, una vez más, nos encontramos con las dificultades de ensamblar el federalismo como construcción general, que parece exigir homogeneidad e igualdad de tratamiento, con la realidad de los hechos diferenciales, en lo que reclaman de asimetría y bilateralidad relacional. De ahí que el sistema federal sea contemplado con desconfianza, por quienes propugnan a su vez un régimen de autonomías diferenciado del resto comunitario.

Se entrará en el siguiente epígrafe en una de las vertientes técnicas del componente global, como es el federalismo de ejecución. En el presente momento y por su particular pertinencia en el supuesto español, me oparece digna de citarse la ya clásica construcción de Kelsen, de los tres grados del federalismo: el relativo a los Estados miembros, el referente al Estado central o federal y el correspondiente al Estado global, superpuesto a los otros dos.

El interés general en sentido estricto, correspondería al Estado global superior, y al Estado federal se le atribuyen los intereses propios de un aparato burocrático geográficamente situado en el centro del Estado, legítimos en sí mismos pero totalmente sectoriales. La Constitución se configura en el marco último de delimitación de los intereses de los tres niveles, para cuya defensa se establece la técnica de las garantías jurisdiccionales constitucionales.

Federalismo en esta construcción que transplantada a nuestro ámbito, situaría en su lugar a tanto principio axiomático, que hoy por hoy y en defensa de presuntos intereses generales, está contribuyendo de forma relevante a la potenciación de las instancias centralistas, incluso contando con el refrendo en esta dirección del Tribunal Constitucional. La ruptura del actual sistema dual de intereses y poderes, posee la sana virtualidad de alterar el nivel presente de confrontación, y abrirse, a través de esa tercer instancia, a un marco más flexible y menos conflictivo. De todos modos, el federalismo como fórmula de vertebración del Estado se encuentra muy presente, cara a ese futuro inmediato.

c. La no sacralización de las normas

La no sacralización de las normas jurídicas, incluida la propia Constitución (Muñoz Machado, 1987), responde a una realidad social e incluso a una voluntad política manifiesta, que, ha tenido ocasión de expresarse en cuanto a intención reformista, por ejemplo con ocasión de la reforma del Senado.

Puede que se haya llegado al momento de plantear con su-

ficiente peso político, el revisar aspectos esenciales del Título VIII de la Constitución; de proporcionar respuesta a determinados interrogantes planteados y no resueltos, tales como dicho sea indicativamente, ¿para qué sirve el artículo 150.2. precepto clave en el desarrollo autonómico, según los propios constituyentes?, en los albores del siglo XXI y en una Europa cada vez más conformada, ¿qué sentido tiene la tajante prohibición de federación de Comunidades Autónomas existente en el artículo 145.1?, ¿es mínimamente suficiente el moderado papel otorgado en la Constitución a las entidades locales? etc., etc. Exactamente lo mismo puede predicarse de los Estatutos de Autonomía, anclados en los momentos claves de la transición política.

Del mismo modo, se siente la necesidad de analizar la validez de un esencialismo competencial, que en sí mismo demuestra la existencia de una tajante separación de intereses territoriales en abierta confrontación. Transcurrido el tiempo de la delimitación material competencial, ha llegado la época de la cooperación y de la lealtad, naturalmente en todas direcciones y para todas las Administraciones.

d. Las consecuencias del principio de subsidiariedad

Principio ciertmente de moda después de su plasmación en el artículo 3 B del Tratado de la C.E., según el nuevo formato proporcionado por el tratado de la Unión Europea; realzado además por la importante declaración del Comité de las Regiones (FONT, 1995), en cuanto petición de que el principio de subsidiariedad sea de aplicación a cualquier nivel institucional y más en concreto a los citados Estados miembros, regiones y entidades locales; con el objetivo final de tender a que las decisiones públicas sean adoptadas al nivel más próximo al ciudadano, "en la medida que ello favorece la eficacia y la transparencia de la acción de los poderes públicos".

Incluso se ha llegado a mantener (Bengoetxea, 1994) en directa referencia al marco europeo, que la Administración única ejecutiva de las normas emanadas por los distintos entes normativos, coordinados según el principio de subsidiariedad, puede en principio facilitar la vida a los ciudadanos .

Proximidad del servicio público a los ciudadanos, identificación de la Administración actuante, no duplicación de servicios, afirmaciones que avanzan en un terreno ya abonado por construcciones políticas tales como el federalismo de ejecución o la administración única. Posiciones que defienden el estricto correlato entre la función y el órgano, partiendo de la máxima

de un órgano y una función en la prestación del servicio a los ciudadanos, y el mínimo de Administraciones operativas.

Sin olvidar el papel fundamental que con arreglo a este principio, pasan a representar los diversos entes locales, el mismo significa la superación de la todavía actual viva diatriba competencial y el avance en profundidad en el espacio de la coherencia administrativa.

e. La evidente necesidad de la clarificación estratégica

No deja de ser usual la generalización de reproches en diversa dirección, desde quien siente toda reivindicación autonomista como un alegato independentista, hasta quien acusa de centralización a cualquier afirmación no estrictamente autonómica. Se denota de tal modo, una falta de visión sobre el concepto final del Estado, desde la primera de las alternativas, consistente en su potencial federalización o en su mero desarrollo estatutario.

Incluso vuelve a plantearse la necesidad de la formalización de un nuevo pacto autonómico, que permita elaborar, sin sobresaltos, el soldamiento definitivo del Estado autonómico en el interior del complejo proceso de construcción europea. La coyuntura presente en el gobierno del Estado, ha supuesto un nuevo replanteamiento del Estado compuesto de las autonomías políticas.

El interrogante sobre ese Estado español en las puertas del nuevo milenio, está lejos de haberse despejado. No solo Europa significa un hito de indispensable referencia, sino que la definición, funciones y cometidos, así como su articulación interna y representación exterior del propio Estado español, es una cuestión esencial del todo punto inaplazable, sin que los moldes de la historia sirvan con suficiente firmeza para dar la respuesta precisa y definitiva.

4. El futuro finisecular

Las incertidumbres del alumbramiento europeo no impiden considerar que el siglo XX y sus realidades institucionales está en trance de periclitar; que sólidas instituciones de consistente basamento en épocas bien cercanas, –véase el documento administrativo denominado pasaporte–, han pasado prácticamente a ser historia; que el horizonte está a la vista, aunque no del todo despejado.

El nuevo milenio aparece circundado por el cambio en todos los niveles. Lo evidente es que la superestructura estatal no

se mantiene en sus actuales contornos. Lo difícil es averiguar la estación de llegada y su misma denominación .

Rubert de Ventos (1994), ha hecho notar, en precisión retrospectiva no por ello carente de sentido, la necesidad de volver la mirada a las federaciones y ciudades cosmopolitas del renacimiento, que hicieron compatibles la gran aglomeración, con las pequeñas etnias, la ciudadanía única y el nacionalismo múltiple. Tampoco es de recibo que para Echevarria (1994), "telépolis" sea una ciudad y no un Estado, tal como se hizo notar.

Dicen los filósofos, aunque, sobra señalarlo, la última palabra la tendremos los ciudadanos. En todo caso, la experiencia de una nueva época, de un diferente Estado, de una nueva forma de entender los hechos autonómicos, suponen el reto crucial para nuestra generación y para este tiempo histórico. 

Referencias y bibliografía

- ROSANVALLON, Pierre: *La crisis del Estado Providencia*. Madrid. 1995. traducción y estudio introductorio de Alejandro ESTRUCH MANJON.
- JAUREGUI, Gurutz: *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*. Madrid. 1986.
- JAUREGUI, Gurutz: La Descentralización política en Europa, en el número 40 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública*. 1994.
- MATUTES, Abel: Ponencia en *Hacia una Vertebración definitiva del Estado. Cortes de Castilla y León*. 1993.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel: *Administración Única. Una propuesta desde Galicia*. Barcelona. 1993.
- PREDIERI, Alberto: Estado y Mercado en el número 17 de la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1994.
- ECHEVERRIA, Javier: *Cosmopolitas domésticos*. Barcelona. 1995.
- GARCIA DE ENTERRIA: El Proyecto de la Constitución Europea en la *Revista Española de Derecho Constitucional* número 45. 1995.
- MAGIERA, S.: Participación de los Estados alemanes (Lander) en los asuntos europeos tras la reforma constitucional de 1992 en el número 40 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública*.
- LEJEUNE Y.: La participación de las Regiones en Bélgica en el número 40 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública*.
- FONT, Tomás: El Gobierno local: entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: Hacia el Pacto Local, en el número 20 de *Autonomies* (1995).
- CARRILLO, Marc: La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el número 36 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública* (1993).
- TOMAS Y VALIENTE, Francisco: La primera fase de construcción Estado de las Autonomías (1978-1983) en el número 36 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública* (1993).
- TRUJILLO, Gumersindo: Homogeneidad v asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado en los números 232-233 de *Documentación Administrativa* (1993).
- ZUBIA, Joseba: Clausura del curso "El sistema distribución de competencias (15 años del Estado de las Autonomías". publicado en el número 36 (11) de la *Revista Vasca de Administración Pública* (1991).
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: La praxis autonómica en el Estado español en la obra colectiva *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*. Oñati. 1987.
- RUBERT DE VENTOS: *Nacionalismos: el laberinto de la identidad*. Madrid. 1994.