

ciales, es decir, un sistema **abierto** inserto dentro de un sistema más complejo, la **sociedad**.

2. Este sistema abierto -el Derecho- está permanentemente sometido a cambios, variaciones, reducciones, readaptaciones, destinadas a adecuarse a una realidad social siempre distinta en su trama y, por cierto, en sus niveles de exigencia. Veamos un ejemplo, en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, fue tal el número de personas de las que se desconocía su destino, que fue necesario crear normas jurídicas que permitieran pasar a estas personas de manera gradual de la calidad de **desaparecidos** a la de **fallecidos**. Es decir, el Derecho siempre aparece dispuesto a satisfacer una exigencia social.

3. Sin embargo, dentro de esta función social del Derecho es posible encontrar variantes. Cuando el Derecho se dinamiza para adecuarse a una nueva realidad social -por ejemplo ajustar los cambios que produce el perfeccionamiento de una sociedad capitalista-, estamos ante una función social **normal** del Derecho.

4. Algunas veces los cambios cualitativos en la sociedad -una revolución por ejemplo-, producen una sustitución de los principios jurídicos que vienen orientando la función del Derecho en dicha sociedad. Aquí estamos ante una función social excepcional del Derecho, tal vez su función más trascendente: asegurar la potencialidad creadora de una reforma social.

5. Finalmente, el Derecho no sólo cumple su rol social en el plano económico y político, sino de manera preferente en la estructura de las relaciones sociales. De hecho, la configuración de una línea vertical en dichas relaciones -la conformación de un sistema de denominación como suele llamarse-, puede ser perfectamente explicada y aún justificada a partir del Derecho.

En una sociedad neo-liberal y formalmente democrática como

la nuestra, es explicable tener una Constitución que plantea como principio inquebrantable la **igualdad de todos ante la ley**. Sin embargo, la regulación de algunos derechos subjetivos en normas inmediatamente inferiores a la Constitución -el Código Civil en materia de derecho de propiedad, por ejemplo- demuestra que la igualdad declarada es una ficción. El Código Civil al normar el derecho de propiedad, hace evidente que la intención verdadera no es la igualdad sino -exactamente al revés-, la protección y aseguramiento de relaciones sociales asimétricas.

Como se advierte, la relación entre Derecho y Sociología es intrínsecamente necesaria y fecunda. Las descripciones teóricas en torno a las bondades de las instituciones jurídicas, sólo serán elucubraciones vacías si no reconocen que el Derecho es fundamentalmente, un fenómeno social que requiere explicaciones a partir de su existencia real, situación que traslada el centro de gravedad del Derecho a la trama de las relaciones sociales.



PRIMERA EXPOSICION A CARGO DEL DR. ENRIQUE ALVAREZ CONDE.

Como ustedes saben, el Estado es una forma de organización del poder político, que surge en un momento histórico determinado. En Europa, ese momento histórico determinado es lo que se conoce como la época del Renacimiento. Antes de esa época, hubo otras formas de organización del poder político, sobre las cuales no vamos a tratar, como por ejemplo la polis griega, la civitas romana, el sistema de poliarquía medieval, etc. Y el Estado surge por una serie de causas, en las cuales no vamos a entrar, y con arreglo a unos planteamientos teóricos. Piensen ustedes en nombres como Bodino, Hobbes, etc. Y, evidentemente, las monarquías europeas de entonces, logran un papel preponderante en la configuración de lo que se entiende por Estado (Maquiavelo). Y, consustancial a este proceso de configuración del Estado, se produce un proceso centralizador. Las monarquías, frente al sistema descentralizado de la época medieval, van a significar un proceso fuertemente centralizador. Una vez superada la etapa de las monarquías absolutas y, a raíz del proceso revolucionario francés (finales del siglo XVIII), va a surgir una nueva versión del Estado, o una transformación de ese Estado que habría surgido en el Renacimiento que, conocemos todos, en líneas generales, con el nombre de Estado liberal. Y, otra idea importante a subrayar, es que también la propia noción de Estado liberal va a implicar un proceso de centralización, fíjense bien, más fuerte quizás que las propias monarquías absolutas.

El Estado liberal se basa en la idea fundamental de relaciones directas entre el individuo y el Estado, sin ningún tipo de organización política intermedia que intervenga, val-

ACTUALIDAD

REGIONALIZACION DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIAS

En setiembre último, se llevaron a cabo las "Jornadas de Derecho Constitucional, Parlamentario y Regional", organizadas por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en colaboración con la Asociación Derecho y Sociedad. En aquella oportunidad contamos con la invalorable presencia de los Dres. Enrique Alvarez Conde, Catedrático Titular de la Universidad de Valencia (España) y, Jesús Arroyo Domínguez, Letrado de las Cortes de Castilla y León (España), quienes nos dieron una reveladora introducción al régimen de las autonomías españolas. En épocas de regionalización, conviene prestar atención a modelos ya experimentados y, recoger aleccionadoras conclusiones. Es así como les presentamos las versiones de las enriquecedoras conferencias dadas por los Maestros españoles.

ga la redundancia, en esas relaciones. En un principio, por ejemplo, el Estado liberal proscribe a los propios partidos políticos, como grupos intermedios; más adelante, tolerará su presencia y, lo mismo va a suceder en cuanto a la creación de organismos intermedios de carácter territorial. Es decir, evitando cualquier tipo de intermediarios en las relaciones entre el individuo y el Estado.

Esta idea de Estado liberal-centralización política, cambia de forma radical con las transformaciones que experimenta el Estado liberal, hasta llegar al Estado contemporáneo de nuestros días. El Estado contemporáneo de nuestros días, lo que conocemos en el mundo occidental por el Estado democrático, tiene por idea consustancial la idea de descentralización política. De tal forma que, a mi modo de ver, la idea de descentralización política y la idea de Estado democrático son

dos ideas absolutamente inseparables. No se puede hablar de un Estado democrático sin que exista un Estado descentralizado.

A toda esta problemática se une, sobre todo en determinados ámbitos territoriales, un proceso de integración supranacional. Es decir, una idea de superación del propio Estado. Hay que partir de la idea de que si el Estado surge en un momento histórico concreto, el Renacimiento, al ser una forma histórica, tiene un inicio y puede que tenga un final. No es lo mismo el Estado de nuestros días que el Estado de Francia, o de Inglaterra, o de España en el siglo XVI. Desde este planteamiento, la configuración en España ha presentado unas singularidades muy especiales que lo han hecho, en cierto sentido, muy diferente de los otros Estados que surgen en el continente europeo. Cuando España se configura como Estado, a fines del siglo XV

(por situar una época concreta), existe un cierto grado o un grado importante de descentralización política. Piensen ustedes, que los distintos reinos medievales españoles seguían conservando, en la monarquía de los Austrias, sus propias instituciones políticas y su propio Derecho Privado.

El proceso centralizador se acentúa con la llegada de los Borbones, que supone la desaparición del Derecho Público de cada uno de los territorios, aunque se mantienen todavía algunas formas del ordenamiento jurídico privado. Y cuando surge el Estado constitucional en España, a raíz de la revolución de Cádiz, se va a producir el siguiente fenómeno histórico; siempre que en España se ha intentado profundizar en el Estado democrático, ha llevado consigo un intento importante de descentralización política. En las propias Cortes de Cádiz, con el sistema de las Jun-

tas Provinciales, por poner un ejemplo; en el período de mediados del siglo XIX, con el primer intento de la República española, en ese proyecto de Constitución federal; el más importante de este siglo, nuestra segunda República y la creación del Estado integral, que influiría notoriamente en el Estado regional actual italiano; y, actualmente como el intento más importante a partir de la Constitución de 1978, con la configuración del modelo autonómico.

Es decir, el intento de profundización en la democracia lleva, como consecuencia natural, la existencia de un sistema de descentralización política, y ello por una razón, a mi modo de ver importante, y es que cuando se produce esta descentralización lo que aumenta, por así decirlo, es la base consensual del poder político. Lo que hay que intentar en un Estado democrático, es que el ejercicio del poder político sea compartido por la inmensa mayoría, ya que por la unanimidad es muy difícil, de los ciudadanos. E indudablemente las formas de descentralización política, operan mucho mejor que cualquier intento de centralización política.

Es, en buena medida, lo que algunos sociólogos españoles pero radicados en Estados Unidos han llamado "la democracia consociacional".

Planteado de esta forma el esquema teórico, voy a referirme a una serie de cuestiones claves que quizás puedan explicar el significado de nuestro modelo autonómico.

Quizás, la primera cuestión que se debería plantear es qué entendemos por autonomía. Una cuestión que parece muy fácil de explicar y que, desde un punto de vista teórico o desde un punto de vista científico, ha sido muy explicada por buena parte de la doctrina italiana de hace unos cuantos años, y por alguna parte de la doctrina españo-

la, pero que quizás hoy día no sea tan fácil transmitir esa idea de lo que sea la autonomía a los ciudadanos. Indudablemente, y siguiendo ese planteamiento teórico, hay una idea que me parece calificada al concepto, de autonomías: la autonomía significa el acercamiento del poder político a los ciudadanos, que los ciudadanos se sientan cada vez más identificados con el poder político, con los que ejercen ese poder político. Y por otro lado, empleando un enfoque más científico o más técnico, la autonomía, en este sentido el Tribunal Constitucional español ha sido clarísimo al respecto, no se identifica solamente con el ejercicio de competencias legislativas propias. Es algo más, supone, por lo menos a mi modo de ver, en nuestro ordenamiento jurídico, que las regiones o comunidades autónomas puedan ejercer una función de orientación política propia, que no tiene que coincidir necesariamente con la del Estado.

Esta idea de autonomía no significa una contraposición entre el Estado y la regiones o comunidades autónomas sino que, tanto unos como otros forman el Estado. Es decir, el Estado estaría formado por los órganos centrales que ejercen el poder político y, por los órganos o las entidades descentralizadas, que también participan en el ejercicio del poder político. El problema, jurídica y políticamente, consiste en determinar en qué medida o en qué ámbitos se produce esa participación en el ejercicio del poder político, tanto por las instancias centrales como por las instancias políticamente descentralizadas. Pero, en ningún modo supone una contraposición, sino que debe suponer una cooperación entre los diversos titulares que ejercen ese poder político. Esa es, por así decirlo, muy esquemáticamente, mi filosofía de lo que debe significar la descentralización política. No deben ser compartimentos estancos, en los cuales cada uno ejerza sus competencias olvidándose de los

demás, sino que deben tender a ese sistema de relaciones que modernamente se conoce con el nombre de federalismo cooperativo. Todo ello pensando en una serie de cuestiones, como es ese proceso de integración supranacional al que estamos asistiendo en Europa Occidental: la realidad de la Comunidad Económica Europea.

Desde este planteamiento teórico, al hablar de las formas de descentralización política, se suelen emplear tres grandes categorías conceptuales: lo que es el Estado regional, lo que es el Estado federal; prescindiendo de otras categorías, como podría ser el Estado confederal, etc. Yo no creo mucho en esta diferenciación de estas tres categorías. Evidentemente, desde un punto de vista doctrinal, se pueden apreciar diferencias importantes. Pero yo creo que esta diferenciación es más semántica que real, o para ser menos radical, que tuvo su explicación en un momento histórico determinado, pero que hoy en día no nos sirven estas categorías. Y que, discutir sobre si un Estado es federal o regional, pues no es más que perder el tiempo. Lo importante es que si se produce esa auténtica descentralización política, en el sentido teórico que anteriormente les he dicho. Desde ese planteamiento, el Estado autonómico español, no puede encuadrarse en ninguna de esas categorías. El Estado autonómico español se caracteriza por una indefinición, en cuanto que sea encasillable en una de esas categorías clásicas. Tampoco es que sea una invención de nuestros constituyentes participa de unas categorías o características propias de cada una de esas formas de descentralización política, pero es muy difícil de encasillar en alguna de ellas.

Y esta definición del modelo autonómico español, fue una indefinición conscientemente realizada por nuestros constituyentes. Cuando se debate en la Asamblea

Constituyente el famoso título VIII de la Constitución española, que trata el problema de la descentralización política, y que es sin duda el punto crucial que llama la atención de nuestros constituyentes, los que nos de dicábamos al estudio científico de estas cuestiones nos encontrábamos en una situación de impotencia. Decíamos entonces que, con esta regulación constitucional no va a haber forma de enterarse cómo se van a configurar las comunidades autónomas y, surgieron fuertes críticas, entre ellas la mías, a la redacción del texto constitucional calificándolo de ambiguo y de otros muchos calificativos.

Y, hoy día, diez años después de esta regulación constitucional, creo que casi todos, o por lo menos la inmensa mayoría, hemos tenido que cambiar de criterio. Y tuvimos que decir que, si bien nuestra regulación constitucional no es jurídicamente perfecta, ha sido una regulación constitucional que sirve para abrir tal abanico de posibilidades que, ha permitido una auténtica descentralización política en nuestro país. Es decir, al no ser una regulación constitucional encorsetada o rígida, permite una pluralidad de interpretaciones y permite otra característica que tipifica a la autonomía; la autonomía tiene su razón de ser en que existen diversas colectividades diferenciadas cultural, social y económicamente dentro de un mismo Estado. Hay una reivindicación histórica en España muy fuerte, a veces con cierto carácter independentista en ese sentido.

Indudablemente, en esa configuración del modelo autonómico español, ha intervenido muy poderosamente el Tribunal Constitucional, con unas interpretaciones sin duda unas veces más acertadas y otras veces más erróneas, unas veces más centralistas y otras veces más autonomistas, tratando de guardar un equilibrio. El Tribunal

Constitucional ha definido, por así decirlo, lo que era un modelo de Estado indefinido. Pero, y esa es mi interpretación, sin que esa definición sea inamovible. Es decir, con la regulación constitucional española, podíamos haber estado en un Estado descentralizado y administrativamente simple, en un Estado tipo regional italiano, en un Estado federal o, incluso, mucho más allá que un Estado federal. Caben todas esas posibilidades con una misma regulación constitucional, jurídicamente imperfecta desde un punto de vista técnico, pero que ha tenido esa virtualidad política de permitir, en un espacio muy corto de tiempo, sin grandes traumas aunque con muchos errores, el establecimiento o la aprobación de lo que ha sido la asignatura pendiente de toda nuestra historia política y constitucional.

Y yo creo que, en ese sentido, el gran esfuerzo no lo han hecho las fuerzas políticas. Estas, sean de centro, derecha o izquierda han cometido, al lo largo de este proceso autonómico, importantes errores políticos. Algunas fuerzas políticas los han reconocido y otras no. Yo creo que ha sido el pueblo español, que aunque ha salido de cuarenta años de dictadura, quien tuvo una madurez política importante para impulsar él mismo, quizás por primera vez en un historia, un auténtico sistema democrático.

Hoy quizás en España, se aprecia una tendencia a convertir ese modelo autonómico en un modelo auténticamente federal. Hoy, una vez ya superados los problemas del reparto de competencias, una vez superadas las organizaciones de las comunidades autónomas, una vez superado por lo menos temporalmente el problema de la financiación de las comunidades autónomas, estamos asistiendo en líneas generales a la problemática de la reforma de los estatutos de autonomía, que son la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y, todo ello dentro de otro proceso que plantea todavía un mayor cúmulo de problemas, es

el proceso a la vez o simultáneo de integración de España en una comunidad supra-nacional como es la Comunidad Económica Europea. Es decir, conceptos que han sido clásicos en la Ciencia Política y en el Derecho Constitucional como el concepto de soberanía, como el concepto de Estado, como el propio concepto de autonomía se quedan en conceptos absolutamente históricos, que han tenido una importancia o justificación en un momento histórico concreto, pero que nos sirven, a mi modo de ver, en la actualidad. Y hay que reconceptualizar toda una serie de hechos, pues no nos sirven las categorías que se adoptaron hace varios siglos.

SEGUNDA EXPOSICION A CARGO DEL DR. JESUS ARROYO DOMINGUEZ.

El problema de la construcción del Estado de las autonomías, es un problema de una enorme gravedad en España. Porque, sin ninguna exageración, el régimen democrático va íntimamente ligado a que perdure, a que se consolide, como creo que ya es, el régimen de las autonomías. España tenía unas asignaturas pendientes que habían quedado congeladas con la guerra civil y, una de estas asignaturas pendientes eran las reivindicaciones autonomistas e incluso separatistas de determinadas regiones o nacionalidades, como son fundamentalmente el País Vasco y Cataluña. Entonces, los constituyentes se encuentran con este grave problema político y, tienen que darle una solución. Quiero con ello decir que, cuando se plantean los debates constitucionales, realmente no está en el ánimo de todos los constituyentes el dar una solución generalizada del modelo autonómico para todas las comunidades o regiones, sino simplemente lo que era acuciante era resolver el problema concreto de Cataluña y del País Vasco, que tenían reivindicaciones históricas en este tema.

De tal manera que, hay una regulación bastante detallada, dentro de la parquedad en este tema del título VIII de la Constitución, con respecto a estas comunidades, aunque no se las cita expresamente, por lo cual en estas comunidades queda claramente establecido que se va a efectuar una descentralización política, basada fundamentalmente en la existencia de una Asamblea Legislativa con poder legislativo.

Pero, respecto al resto no está plasmado en el texto constitucional, de tal manera que podía llegarse, como de hecho ha sucedido, a una auténtica descentralización política, o podía haber quedado en una mera descentralización administrativa. La tesis de la descentralización administrativa era fundamentalmente sostenida por la derecha. Sin embargo, la realidad de los hechos a determinado que, por una serie de razones históricas o coyunturales, al final se halla optado por una descentralización política generalizada. Es decir, el modelo autonómico ha quedado uniformado, aunque los ritmos de acceso a la autonomía e incluso los techos competenciales, en este momento todavía no sean iguales en todas las comunidades autónomas. Quiere ello decir que, básicamente, la organización jurídica de todas las comunidades autónomas es la misma.

La idea sobre la cual se construye todo el Estado de las autonomías es el concepto de autonomía política. Este concepto consiste en la capacidad de que esa comunidad determine, dentro del ordenamiento jurídico general, sus fines específicos. Es decir, no le vienen predeterminados, como sería en el caso de la autonomía administrativa, en la que el legislador establece los fines a los que debe dirigir el ejercicio del poder público, sino que la propia comunidad tiene una capacidad para determinar cuáles son, con un ámbito de libertad

grande, sus propios intereses y fijarlos.

Este concepto de autonomía, manifestado en la noción de indiviso político, va ligado ineludiblemente con el concepto de representación política. Quiere ello decir que, en la construcción o en el sistema de la comunidad autónoma, la Asamblea Legislativa es el órgano representativo de la comunidad y juega el papel central. Toda la noción de autonomía pasa por el reconocimiento del papel preponderante de la Asamblea Legislativa, frente al Poder Ejecutivo que también se establece en la comunidad autónoma. Es decir, la comunidad autónoma se organiza de acuerdo con la noción clásica de la división de poderes y de la facultad de representación del pueblo. Naturalmente, este planteamiento cuestiona de alguna manera todas las bases del Estado liberal, basado sobre la voluntad general como expresión de un único pueblo y de una única nación.

Como consecuencia de este papel primordial, se establece un sistema de relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo de la comunidad autónoma, con una clara preponderancia del poder legislativo. Este sistema de relaciones podemos calificarlo como un sistema parlamentario. La organización y el sistema de relaciones que se establece en la comunidad autónoma, es sustancialmente similar a la que se ha establecido a nivel estatal. Es decir, hay un órgano de la representación popular, del cual va a emanar el Ejecutivo. Esto es, básicamente, el sistema parlamentario con algunas peculiaridades. En el caso de las comunidades autónomas, por ejemplo, se ha reforzado el papel de la Asamblea Legislativa, mediante la posibilidad de que en este sistema de relaciones la Asamblea Legislativa no pueda ser disuelta por el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo emana de la Asamblea Legislativa, en primer lugar,

porque el Presidente de la comunidad necesita ser parlamentario y, accede a la Presidencia de la comunidad mediante la investidura, es decir, con el otorgamiento de la confianza de la Cámara. Desde este punto de vista, podemos concluir claramente que la legitimidad del Ejecutivo es una legitimidad indirecta, que emana del Poder Legislativo. En cuanto al sistema de relaciones que hemos visto, naturalmente su regulación jurídica se tiene que realizar en la norma básica, que es el estatuto de autonomía. El estatuto de autonomía es una ley orgánica que emana de la Cortes Generales de la Nación. Es decir, es una ley que tiene, por así decirlo, una naturaleza bifronte, en el sentido de que es una ley estatal y una norma institucional básica de la comunidad autónoma, de tal manera que juega un papel similar al que tiene la Constitución en el Estado. Esto significa que el sistema de relaciones tiene que estar establecido en el estatuto de autonomía.

En cuanto a los mecanismos en que se establece este sistema de relaciones, se trata de un régimen parlamentario y, los mecanismos de control o mecanismos de relación pueden ser divididos en dos tipos: mecanismos de control-fiscalización y mecanismos de control-responsabilidad.

Entre los mecanismos de control-fiscalización, las Cortes disponen de los instrumentos parlamentarios habituales. En primer lugar, están las preguntas que pueden hacer los parlamentarios, están las interpelaciones, las mociones, las resoluciones etc.; de tal manera que a través de ellas, el parlamentario recaba la información que necesita para el ejercicio de su función. Estos mecanismos son los mecanismos clásicos en el sistema parlamentario y que, en la regulación concreta de nuestro estatuto de autonomía, no presentan ninguna



Voy a terminar haciendo una pequeña referencia al funcionamiento práctico que han tenido las Cámaras o el sistema autonómico en España. Resultado de este proceso final ha sido la construcción de diecisiete comunidades autónomas; todas ellas con sus respectivos parlamentos y ejecutivos. Entonces, en esta autonomía política, hay una potestad legislativa y otra ejecutiva. Es decir, tenemos diecisiete parlamentos legislando y diecisiete ejecutivos ejecutando o gobernando. Desde el punto de vista práctico, la función legislativa no es lo más importante que han desarrollado los parlamentos regionales. Es decir, se ha legislado en general poco y se ha adolecido de un defecto, que es copiar miméticamente las leyes que han ido produciendo los distintos parlamentos.

Esto produce una cierta sensación de frustración. Es decir, la autonomía evidentemente no es uniforme y, si la Constitución otorga autonomía a las comunidades autónomas, es para que ellas mismas se den las soluciones políticas que crean más convenientes a sus problemas específicos. De lo contrario, estamos reproduciendo una legislación uniforme, sólo que traducida en diecisiete leyes de diecisiete parlamentos. Desde este punto de vista, creo que la actividad legislativa no es la función más importante. Lo que si se ha desarrollado y justifica la existencia del parlamento, es la función de control político. En este proceso de acercamiento de los detentadores del poder al pueblo, es mucho más fácil el control a través de unos Parlamentos que están mucho más cerca de los problemas reales del pueblo de la comunidad que, a través de un único parlamento nacional, donde a veces los grandes temas diluyen los problemas concretos que acucian al ciudadano de cada lugar. El control político de los gobernantes es, en definitiva, una de las partes esenciales de la autonomía y que, justifica la construcción del Estado autonómico.

peculiaridad específica y digna de resaltar.

En cuanto a los mecanismos de control-responsabilidad, una de las características del sistema parlamentario es que el Ejecutivo es responsable, porque emana del Legislativo, ante la Cámara. Los mecanismos a través de los cuales se ejercen el control-responsabilidad, son también clásicos en el Parlamentarismo. En primer lugar, está la cuestión de confianza en que el propio Ejecutivo liga su vigencia a un programa general o a una cuestión que plantea la Cámara, cosa que no está recogida en nuestro estatuto de autonomía. Si está recogida la moción de censura, la posibilidad de que ante una moción de la Cámara caiga el Ejecutivo regional. Esta moción de censura, precisamente para dotar de estabilidad a la comunidad autónoma y para que no se produzca con

gran facilidad, ha seguido el mecanismo del parlamentarismo regionalizado, que es la moción de segura constructiva tomada de la Constitución alemana. La responsabilidad política del Ejecutivo es fundamentalmente la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad. Se ha planteado, a nivel teórico, la posibilidad de que respondan los miembros integrantes del Ejecutivo.

De todos modos, éste es un poco el cuadro general de establecimiento de relaciones. La construcción que se ha efectuado es una construcción en que la idea de autonomía se ha plasmado en regímenes parlamentarios dentro del Estado, copiados fundamentalmente del régimen parlamentario general de la nación. Este es el cuadro de los instrumentos sobre el que se ha construido el Estado de las autonomías.