

DR 13 13

Esta es la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nos escuchan diariamente, excepto domingos y festivos, por el III Programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el Programa de Radio Nacional en Frecuencia Modulada en Canarias. De diez a diez y media de la noche podrán oír el programa destinado a los alumnos del curso de acceso directo a la universidad para mayores de 25 años.

Y seguidamente, y hasta las diez de la noche, les ofrecemos los siguientes espacios correspondientes a III, IV y V de Derecho. En primer lugar, Derecho Administrativo. A las ocho y catorce minutos, Hacienda Pública I. Don Luis Martí hablará del tema, las diferencias de cambio exterior y su incidencia en la fiscalidad.

A las ocho y veintisiete minutos, Derecho Internacional Público. El profesor Luis de la Rasilla continuará hablando de las funciones de las Naciones Unidas. A las ocho y cuarenta y un minutos, en Derecho Procesal I, el catedrático Don José Almagro Nosete desarrollará la primera parte del tema, Derecho a la Jurisdicción.

A las ocho y cincuenta y cuatro minutos, Derecho Civil III. El profesor Pérez de Vargas Muñoz hablará del Tesoro Oculto. A las nueve y siete minutos, en Derecho del Trabajo.

El profesor Don Fernando Suárez hablará de los comités de empresa y la presencia sindical en la empresa. A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Internacional Privado. Don Juan Aznar Sánchez desarrollará el tema, Antecedentes Históricos del Derecho Internacional Privado.

A las nueve y treinta y cuatro minutos, en Derecho Mercantil II. Doña Mercedes Bérgez desarrollará la segunda parte del tema, el Derecho Mercantil ante la Constitución Española. Y finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Civil IV.

Don José Manuel Martín Bernal hablará de la Constitución y el funcionamiento del Consejo de Familia en la tutela. Y ya abrimos nuestra programación de hoy con el espacio correspondiente a Derecho Administrativo, concretamente a Derecho Administrativo II. El catedrático titular de Derecho Administrativo y rector de esta universidad, don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, desarrolla el tema, El Estado Regional.

La Constitución que el pueblo español acaba de refrendar, afirma fundamentarse en la unidad de España y reconocer la autonomía de los distintos pueblos que la integra. Esta declaración de principios recibe una instrumentación concreta en el título octavo de la Constitución, que organiza territorialmente el Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas. Entidades, todas ellas, que gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

La alusión a la autonomía de municipios y provincias no tiene nada de novedoso, aunque esa autonomía haya sido siempre más retórica que real. La novedad está, pues, en esas nuevas entidades que se llaman comunidades autónomas. ¿Qué son las comunidades autónomas?

¿Qué significa su reconocimiento constitucional? Estas son las preguntas que hay que formularse.

Significa, ni más ni menos, que España, que se ha articulado desde los inicios de la edad contemporánea como un Estado nación, unitario y centralizado, tiende a transformarse en un Estado regional con pluralidad de instancias intrastatales de decisión política. Muchos de ustedes se preguntarán, sin duda, ¿y esto por qué? ¿Es sólo para dar gusto a vascos y catalanes? ¿También en este tema tenemos que ser diferentes a los demás países? Yo quisiera salir brevemente al paso de estas preguntas y ofrecerles un principio de respuesta. El tema que tratamos tiene un contenido emocional muy acusado.

La emotividad y el apasionamiento tiende siempre a radicalizar los planteamientos, a simplificarlos y a convertir en auténticos mitos opiniones que distan mucho de ser santos. Desde esta perspectiva, la centralización se ve por unos como algo intrínsecamente malo y la descentralización como algo intrínsecamente bueno. Para otros, en cambio, la centralización se liga necesariamente con la idea de patria, de España, y la descentralización política se considera como la ruptura y la disolución de ambas cosas.

La cuestión, sin embargo, es bastante menos dramática si uno se desprende de los componentes emocionales y afronta el tema con la obligada serenidad. En efecto, más allá de los mitos de uno y otro signo y más allá también de los intereses concretos de la lucha política a la que los mitos sirven como meros instrumentos, es forzoso reconocer que la centralización y descentralización son solamente técnicas organizatorias, alternativas estructurales, fórmulas contingentes e históricas de organización de la convivencia colectiva, cuya validez debe ser juzgada en función de las circunstancias de cada momento. En este sentido, es obligado recordar ahora que la centralización fue al comienzo de la Edad Contemporánea la gran palanca revolucionaria que permitió liquidar la herencia del atomizado y esencialmente descentralizado orden feudal con el complejo sistema jerarquizado de privilegios característicos del antiguo régimen y de convertir así en ciudadanos libres e iguales ante la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo, a las múltiples y diversas categorías de vasallos.

Cumplido este servicio histórico, la centralización, que como todos los sistemas genera con el tiempo sus propias disfunciones, ha terminado quizás por agotar sus virtualidades específicas. El reloj de la historia marca hoy en toda Europa la hora de la descentralización, lo que no es en absoluto incompatible, aunque parezca paradójico, con el proceso de signo opuesto que apunta hacia una futura unidad del continente, ya que la vida individual y colectiva es siempre el resultado de una contradicción dialéctica entre las distintas fuerzas en presencia. La Europa de las regiones se dibuja en el horizonte como síntesis posible de estas dos tendencias aparentemente contrapuestas.

Que esto es así, que el movimiento hacia la descentralización política no es un fenómeno particular del horizonte español inmediato, es fácil de demostrar. El Reino Unido, construido igualmente sobre el modelo tópico del Estado-Nación en torno a la nacionalidad inglesa en

términos de absoluta rigidez, a pesar de la prolongada e indiscutible entidad política de sus partes, el Reino de Escocia no se unió al de Inglaterra hasta 1717 y lo hizo además a través de un verdadero pacto formal, la Act of Settlement, se alinea ya en esta nueva dirección y busca dentro de ella un nuevo equilibrio mediante el reconocimiento de la autonomía, significativamente llamada Devolution, de las asambleas privativas de Escocia, con amplios poderes legislativos y legales, que se unen así a la que ya disfruta, aunque mediatizada por la situación de enfrentamiento civil, Irlanda del Norte. Bélgica, construida por la Constitución de 1830 a imagen y semejanza de la Francia Revolucionaria, como un rígido Estado unitario y centralizado en torno a la nacionalidad francófona, Balonia, busca también afanosamente el camino hacia su articulación como un Estado plurinacional a partir de la Reforma Constitucional de 1968-1971 que ha instaurado las llamadas Comunidades Culturales Flamenca, Balona y Alemana con poderes legislativos propios en materia lingüística, de enseñanza y cultural y establecido al propio tiempo una división en tres regiones autónomas Flandes, Balonia y la región mixta de Bruselas cuya puesta en marcha provisional se llevó a cabo por la Ley de 1 de Agosto de 1974.

El proceso no es privativo de las monarquías. Italia se estructuró como un Estado regional, tercera vía entre el Estado unitario centralizado y el Estado federal con la Constitución vigente de 1948 sensiblemente influenciada por la española de la II República. Francia incluso, que fue quien con su prestigio cultural y su fuerza política extendió por todo el continente europeo la fórmula centralizadora en los primeros años del siglo pasado ha iniciado también un camino semejante para resolver las tensiones nacionales que se manifiestan en su seno.

El proceso de cambio es aquí más lento por ser mayor el vigor de la fórmula y más honda sus raíces. Pero la reforma que de Gaulle proyectara en 1969 y la ley sobre las instituciones regionales de 5 de Abril de 1972 son ya hitos irreversibles que marcan el inicio de una nueva etapa histórica. Cualquier observador imparcial debe concluir que es esta la tendencia.

Los viejos y grandes Estados unitarios europeos caminan hacia el pluralismo intrastatal al propio tiempo que los Estados federales clásicos subren un proceso inverso de reforzamiento progresivo de los poderes de la Federación a costa de los Estados miembros. El Estado unitario regional construido sobre la base de regiones autónomas sin perjuicio de su unidad esencial aparece así como un punto de encuentro una solución a mitad de camino entre los logros del pasado y las esperanzas del futuro no demasiado distantes si es que hay alguna distancia del Estado federal en su situación evolutiva actual. Este es a grandes rasgos el contexto general en el que se inscribe nuestra Constitución.

Aclaradas estas cuestiones previas podemos ya intentar explicar los mecanismos a través de los cuales la Constitución aborda la tarea de la transformación interna del Estado unitario y centralizado existente con anterioridad a ella. Por lo pronto hay que decir que este nuevo Estado sigue fundamentándose en la unidad. El principio de unidad está presente a todo lo ancho de la Constitución.

Un solo Estado, España o el Estado español artículos 1, 2, 4, etcétera una sola soberanía que reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado artículo 1 párrafo segundo una sola nacionalidad, la española que se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley artículo 11 un mismo estatus jurídico para todos los españoles artículo 14 que permanece idéntico en cualquier parte del territorio del Estado y que no puede ser restringido ni directa ni indirectamente por ninguna autoridad artículo 139 a partir de todo ello funciona el reconocimiento del derecho a la autonomía de los distintos pueblos de España que si lo desean pueden acceder a ella y constituirse en comunidades autónomas en este punto hay que hacer varias advertencias en primer lugar la Constitución no impone la fórmula que establece no transforma directamente el Estado en un Estado regional, se limita a permitir a todos los pueblos de España el ejercicio de ese derecho a la autonomía en este momento, por lo tanto más que de un Estado regional hay que hablar de un Estado regionalizable en segundo lugar la Constitución, consciente de que el entusiasmo autonomista es diferente en cada caso arbitra dos fórmulas diferentes distribuidas en dos etapas distintas con el fin de graduar el proceso de transformación Cataluña, el País Vasco y Galicia que acreditaron durante la etapa de la Segunda República una mayor voluntad autonomista, pueden ya desde ahora alcanzar el techo máximo de autonomía que la Constitución establece ¿Pueden hacerlo también otras regiones? Sí, por la vía que ofrece el artículo 151.1 previa demostración de que sus deseos de autonomía tienen un nivel de intensidad que lo justifica, lo cual exige por cierto alcanzar un quórum favorable de los cuatro quintos de los municipios en lugar de los dos tercios que se exigen con carácter general ¿Y las regiones que no quieran o no puedan alcanzar desde ahora ese techo autonómico máximo? Esas regiones quedarán en el primer estadio de autonomía durante una etapa de rodaje de cinco años, transcurridos los cuales podrán ya pasar al primer nivel Una tercera cuestión a tratar es la relativa a la naturaleza de las comunidades autónomas. Unas tendrán en esa primera etapa de cinco años más competencias que otras. Esto está claro.

La pregunta en cambio es otra ¿Las diferencias serán sólo cuantitativas o podrán también serlo cualitativas? En el libro Lectura sobre la Constitución Española que la Facultad de Derecho ha publicado yo mismo he afirmado que la Constitución propicia dos clases cualitativamente diferentes de comunidades autónomas unas con potestad de hacer sus propias leyes en las materias de su competencia Cataluña, Galicia, el País Vasco y aquellas otras que puedan cumplir con los mayores requisitos que establece el artículo 151 y por lo tanto con auténtica autonomía política y otras en cambio que por carecer de esa potestad legislativa propia se quedarán en un nivel de simple descentralización administrativa Esta afirmación debe quizás ser matizada La Constitución no impide en principio de modo absoluto a ninguna comunidad autónoma que organice su propia asamblea legislativa para elaborar sus propias leyes en las materias de su competencia. Más bien se limita a dejar en el aire esa posibilidad y por lo tanto a dejar en libertad a las comunidades autónomas de derecho común, es decir a las que no accedan de entrada al nivel máximo de autonomía para que se doten o no de asambleas legislativas Podrá haber pues comunidades autónomas que se queden en un nivel de autonomía meramente administrativa si así lo desean Las cortes constituyentes no lo imponen

aunque parecen haberlo deseado En Derecho Administrativo 2, el catedrático titular de Derecho Administrativo y rector de nuestra universidad Don Tomás Ramón Fernández Rodríguez les ha hablado del Estado regional y también de las comunidades autónomas en la constitución española