

DESARROLLO Y TRANSFORMACIONES JURIDICAS DEL ESTADO SOCIAL EN EL MODELO TERRITORIAL AUTONOMICO ESPAÑOL: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Antonio J. Porras Nadales

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

INTRODUCCION

Siguiendo la secuencia temática general de este Congreso, dedicaremos una primera parte de esta Ponencia al análisis de la forma en que las exigencias propias del Estado Social se han desarrollado a través de la estructura territorial del Estado de las Autonomías, para ponderar en una segunda parte en qué medida la propia dinámica autonómica constituye un factor de transformación y evolución del propio entramado jurídico del Estado Social de Derecho.

Comenzaremos, sin embargo, con unas aclaraciones previas:

1. Si se trata de analizar, para el caso español, las consecuencias sobre el sistema jurídico de la función intervencionista de los poderes públicos, no ha lugar a formular aquí definiciones de partida, o valoraciones histórico-comparativas acerca de la efectiva vigencia, o la eventual inexistencia, de un «auténtico» Estado social en España (en este caso, Estado social concebido como efectivo Estado de Bienestar o *welfare state*). En las formulaciones iuspublicistas europeas sobre el propio concepto de Estado Social, y a pesar de ciertas ambigüedades iniciales (Forsthoff, Giannini, etc.), queda suficientemente manifiesta la diferenciación entre el concepto amplio de Estado Social (con una clara incidencia sobre la esfera jurídico-institucional del Estado en cuanto Estado de Derecho), frente al concepto estricto de Estado de bienestar o *welfare state*, de tradición fundamentalmente anglosajona, cuya incidencia afectaría más bien al ámbito de las *políticas* públicas.

Sin entrar a desarrollar en detalle esta diferenciación señalemos simplemente que, por lo que respecta al caso español, no debe en ningún caso confundirse el problema de la mayor o menor vigencia del

Estado Social con el problema (probablemente más grave para el ciudadano de a pie, pero de menor relevancia al nivel teórico) del mal funcionamiento de los servicios públicos: es probable que sea esta última y españolísima realidad la que haya sugerido a García Cotarelo su original concepto de «Estado del malestar».

2. En segundo lugar, y también como problema previo, hay que señalar las *limitaciones* que un estudio sobre este objeto presenta actualmente en España, por lo cual, y antes de pretender ofrecer hipótesis valorativas provisionales, debemos subrayar previamente la presencia de ciertos *problemas metodológicos* respecto de la selección y tratamiento del posible material analítico.

Las posibilidades de desarrollar en España un estudio, suficientemente fundamentado al nivel estadístico, sobre los problemas de producción y aplicación del Derecho intervencionista en la esfera autonómica siguen siendo hasta ahora bastante limitadas. Primero, porque, como es lógico, las legislaturas iniciales de los Parlamentos autonómicos han estado más preocupadas, al menos en su producción cuantitativa, por los problemas del propio desarrollo institucional que por la legislación estrictamente intervencionista (el mayor número de leyes autonómicas hasta el año 1986 afectaba precisamente a las materias de autodesarrollo institucional: leyes sobre Gobierno y Administración, Función Pública, Hacienda, Símbolos, incompatibilidades, elecciones y otras). Segundo, porque el propio estudio del Derecho intervencionista requiere un análisis valorativo de la fase posterior a la propia «producción» de la normativa en cuestión: la fase de «implementation», *legislative oversight* o política del derecho, según las distintas denominaciones o enfoques. Tercero, porque la propia formulación de líneas de investigación *comparativa* está todavía, por desgracia, en sus albores en el caso español (acaso este Congreso pueda servir para poner en marcha equipos de investigación dispuestos a trabajar desde diversas CC.AA. en una perspectiva unificada). Tampoco las disponibilidades bibliográficas extranjeras de tipo comparado son suficientemente válidas en relación con el problema del estudio jurídico del desarrollo intervencionista en un marco autonómico. El más conocido referente, la obra de Putnam, Leonardi y Nanetti para el caso regional italiano, parece preocuparse más bien por los procesos de consolidación institucional en una óptica muy americana, pero de dudosa proyección en una perspectiva jurídica, a pesar de ser la producción legislativa de los *Consigli* una de sus variables analíticas fundamentales. Quedaría asimismo la duda de si los esfuerzos investigadores deberían dedicarse específicamente al caso español o si merecería la pena dar ya directamente el «salto» hacia Europa y entrar en estudios comparativos con otras regiones europeas.

Ante estos problemas de método, una posible alternativa podría residir en acudir al también recientemente prestigiado *estudio de casos*, que podría permitir, por su mayor profundidad analítica, una aportación de conclusiones de validez inmediata en un discurso teórico: pero sigue subsistiendo el lastre de su posible insuficiencia en un marco compara-

do, lo que sería especialmente grave en un caso como el español, donde las desigualdades territoriales entre distintas CC.AA. son especialmente acusadas.

3. Una tercera aclaración introductoria se referiría al propio concepto de *Derecho intervencionista* que utilizaremos como eje argumental a lo largo de estas páginas. Como concepto adjetivo, podría definirse así inicialmente a aquel sector del sistema jurídico que asume una capacidad de conformación inmediata de la realidad social. Su ámbito material se sitúa, a nivel general, en el plano del desarrollo de la Constitución Económica, los derechos sociales y los Principios rectores de la política social y económica. Su identificación limitativa con el concepto de *bienestar* olvidaría en parte aspectos esenciales de todo intervencionismo público, como son las políticas de inversión, infraestructura material o inmaterial, o vertebración del tejido social.

El desarrollo doctrinal relativamente tardío de este concepto deriva de su tradicional posición subordinada dentro del sistema de fuentes: es decir, del hecho de tratarse de un *derecho deslegalizado* en sentido formal, aunque históricamente desarrollado básicamente a través de las técnicas de delegación legislativa. Ello explica su solapamiento científico con el estudio de las *políticas públicas*.

Naturalmente, en un sistema de fuentes perfectamente jerarquizado/unificado todo Derecho intervencionista presenta una cierta dificultad de encuadramiento dentro del paradigma *forma de ley*; de ahí el laconismo de la doctrina en los años 60-70 sobre el concepto de *Massnahmengesetze*, o de *leggi-provvedimento* (Starck, Mortati, Paladin, etc.).

El desarrollo del Estado social intervencionista a partir de los primeros avances teóricos acerca de su crisis y transformación (años 70-80) parece apuntar, sin embargo, a un cierto colapso del principio general de jerarquía como instrumento de racionalización unificada del sistema de fuentes: crisis del postulado de la modernidad, desarrollo progresivo de la complejidad del sistema, relativa insuficiencia del concepto de impulso político frente al desarrollo alternativo de la «crisis de reflexión» (deducida del fenómeno de sobrecarga de demandas y complejidad creciente del sistema), procesos de descentralización, desarrollo de la acción intercomunicativa, etc., configuran elementos dispersos de un tipo de discurso *teórico* cuyas proyecciones sobre el análisis *jurídico* no parecen rebasar, hasta ahora, el terreno inicial de la polémica, o cuanto más, los primeros pasos de una línea de investigación jurídica novedosa.

Persiste como dificultad central el problema de la adecuación de una *dogmática* deducida de las características jurídicas de un Derecho autónomo o no intervencionista (en el sentido de Nonet y Selznick), a un nuevo espacio de interacción activa entre sociedad organizada y poderes públicos. Por ello, hemos defendido recientemente la necesidad de partir de la Teoría del Estado como marco de encuadramiento en el que trazar las líneas básicas de comprensión de lo que autores como Teubner denominan ya «sistema jurídico posmoderno». De hecho, ha sido en

la Teoría del Estado donde se han producido algunas de las más brillantes aportaciones en esta línea de análisis. Así, para Luhmann, el desarrollo de la complejidad y las interdependencias en el Estado social avanzado, conduce no ya a una crisis del propio principio de jerarquía, sino a la aventurada afirmación de la inexistencia misma de un «centro» del sistema, cuyas funciones habrían ahora de ser cumplidas por las interacciones comunicativas entre subsistemas distintos, relativamente autónomos, analizables desde un enfoque neocibernético.

En todo caso, resulta claro que, por definición, un postulado alternativo al de jerarquía se concretaría directamente en el de descentralización, imponiendo una diversificación de la capacidad resolutive de los poderes públicos y de sus posibilidades de interaccionar con éxito en un ambiente en constante transformación; un ambiente condicionado, a su vez, por la presencia de organizaciones no estructuradas jerárquicamente. El espacio autonómico español constituiría, pues, un marco perfectamente idóneo en el que situar este tipo de enfoque.

Por otra parte, una segunda línea de desarrollo en el análisis de los procesos de transformación jurídica del Estado social avanzado se sitúa precisamente en el fenómeno de la *relegalización* del sistema, en parte consecuencia indirecta de los procesos de «deregulation» o «deregulation», y en parte, también, de los mecanismos de reordenación de la estructura legislativa del Estado con la creación de los Parlamentos regionales.

En definitiva, el marco autonómico español constituye desde ahora, una vez consolidado su proceso de formalización e institucionalización, un espacio absolutamente idóneo en el que investigar los procesos de transformación del sistema jurídico periférico a partir de la fase de crisis del Estado social.

I. LA CONFIGURACION TERRITORIAL DEL ESTADO SOCIAL EN ESPAÑA

Salvando, pues, todos estos inconvenientes y desde la perspectiva del Estado social *stricto sensu*, según la tradición científica europea, el problema de la configuración territorial del Estado intervencionista nos sitúa ante el marco inicial de una división de funciones activas entre centro y periferia (Carrozza, 1988); esta división es ciertamente compleja y a ella se han dedicado ya algunas sesiones específicas en este Congreso.

1. En relación con el desarrollo del intervencionismo estatal puede afirmarse que se produce una coexistencia entre dos tipos de fenómenos dotados de consecuencias alternativas:

1) En lo que respecta al marco estatutario delimitador de las competencias *legislativas*, el postulado general del incremento de aquellas esferas competenciales caracterizadas por una mayor proximidad espa-

cial al ámbito vital de los ciudadanos juega, como es lógico, a favor de la esfera autonómica; con las limitaciones lógicas que impone tanto el sistema de financiación de las CC.AA. como el propio uso por el Estado de la legislación sobre *bases* en las distintas materias, ya que, aun tratándose de una legislación que no establece distribución de competencias a los efectos del artículo 28 LOTC, opera en la práctica como un instrumento de concreción en el ejercicio de las mismas.

2) En cambio, en la esfera de las competencias *ejecutivas* la inexistencia de un principio general de ejecución por las CC.AA. de todas las funciones estatales, al estilo de ciertos modelos federales clásicos, constituye un fenómeno claramente contrapuesto; por lo que no puede hablarse en rigor de un *Vollzugsföderalismus* al estilo alemán. A lo que debería añadirse la reiterada técnica, puesta en práctica en los Decretos de Transferencias, de creación de esferas de concurrencia a favor de la Administración Central, lo cual, junto con el mantenimiento de las funciones de coordinación y alta inspección, conforman un modelo final en el que probablemente las técnicas del federalismo cooperativo, características de los años 60-70, no aparecen directamente en nuestro caso como una exigencia «federal», es decir, como un instrumento al servicio de los proyectos de la Administración Central; puesto que, en definitiva, como ha señalado recientemente Carrozza, «Cooperative praxis has in fact developed (and is useful) above all in decentralized systems with a particularly rigid separation of jurisdiction. In systems in which, as a result of a broader use of the principle of concurrent competences, separation is less rigid, the coordinating action (and implicit supremacy) of the *Oberstaat* does not necessarily require the use of the "machinery" but can be affected by exploiting the concurrent powers» (en Pizzorusso, ed., 1988, p. 270).

Como marco de partida para indagar la implementación y posibles transformaciones del modelo de Estado Social, se trata de una situación bastante paradójica donde, por un lado, una cierta amplitud de las posibilidades de creación normativa de los Parlamentos autónomos coexiste con, por otra, un complejo modelo inicial de competencias ejecutivas relativamente limitadas.

Si partimos de la caracterización tópica del modelo de Estado Social, definido a partir de sus posibilidades de implementación de políticas ejecutivo-intervencionistas, se nos aparece, pues, una clara disociación en el soporte de causalidad que debe otorgar cobertura jurídica a la actuación ejecutiva de los poderes autonómicos: de unaparte, el ejercicio de una actividad legislativa autónoma deberá generar un espacio natural de ejecución que, de otra, deberá llenarse de sentido sólo en la medida en que se operen transferencias específicas de servicios desde la Administración Central; o, subsidiariamente, en la medida en que la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma sea capaz de generar su propia estructura de gestión autónoma, no dependiente del Estado.

Ello tenderá a provocar una doble serie de consecuencias:

En primer lugar, la propia expansión de la actividad legislativa,

concebida como único mecanismo instrumental, no controlado de forma inmediata por el Estado central, para la eventual extensión del espacio real de competencias —ejecutivas— de la Comunidad Autónoma; lo que implicaría una inevitable tendencia natural a la «relegalización» del sistema.

En segundo lugar, el hecho de que tal actividad legislativa, por encima de otras posibles limitaciones o eventuales «defectos» técnicos (carácter materialmente reglamentario, vinculación a bases incluidas excepcionalmente en normas del Estado con rango inferior a la ley, emulación o reproducción de la propia normativa estatal, etc.), se aparezca como un elemento instrumental para la creación de espacios de *gestión propia*, confirmando así la *tendencia al institutional design* (en el sentido de Nonet y Selznick) como característica del moderno Derecho intervencionista.

En definitiva, debemos partir de la constatación de que, por lo que respecta al desarrollo del Estado Social intervencionista, el verdadero punto de tensión debe situarse en la esfera configuradora de la función ejecutivo-intervencionista de los poderes públicos. Así pues, la *tendencia expansiva de la actividad legislativa* de los Parlamentos autónomos tenderá a traducirse en un tipo de normación que, al menos en parte, podríamos calificar como de carácter instrumental/institucional que, con independencia de la reproducción de contenidos del Derecho estatal, opera con una estrategia finalista bien determinada: el ensanchamiento de la capacidad de regulación orgánica y dirección de la gestión sobre esferas ejecutivas territorialmente delimitadas.

Se trataría, pues, del *proyecto de configuración de la Comunidad Autónoma* no ya como un mero centro de gestión de políticas intervencionistas o servicios puntualmente prefijados, sino como centro activo responsable del arco global de necesidades y exigencias de la colectividad regional, destinado a programar la gama completa de actividades públicas que se desarrollan en el territorio autonómico, incluidas las que son de competencia estatal (Bassanini, 1988).

Bajo esta perspectiva, el verdadero eje de conflictividad del proceso autonómico habría que buscarlo, pues, no ya únicamente en el planteamiento de conflictos de competencia ante el TC, sino más bien en los procesos de negociación, o renegociación, de las Transferencias y en sus sistemas de valoración financiera.

Ahora bien, puesto que estamos intentando encuadrar este proceso desde la óptica del Estado social intervencionista, deberíamos subrayar que existen al menos dos áreas o espacios materiales de canalización expansiva, relativamente no conflictiva, de esta estrategia de desarrollo competencial autonómico a partir de la actuación legislativa de los Parlamentos:

- 1) Una de ellas sería el amplio sector de competencias aparentemente marginales o dispersas que se situaban anteriormente en la esfera *local-provincial*, donde en principio la esfera del Estado Central no

está directamente interesada en mantener una —por otra parte difícil— posición beligerante.

2) Una segunda área, probablemente la más novedosa desde esta perspectiva, sería la de la «creación» de nuevas esferas competenciales a partir de la actuación de institutos, empresas, fundaciones u otros organismos públicos —o semipúblicos— diseñados como instrumentos de interacción comunicativa directa con el tejido social. Hablamos en este caso de «creación» porque se trataría de organismos destinados a conformar una «demanda social» *ex novo*, en base a una actuación vertebradora más o menos difusa.

2. Naturalmente, a partir de aquí el resultado del desarrollo del Estado social a través de esta compleja estructura competencial territorial dependerá de los procesos efectivos de su puesta en práctica. Entendemos que serían dos las posibilidades iniciales de enfoque de este problema.

Una primera que consistiría en analizar el proceso de implementación de estas exigencias intervencionistas desde una hipótesis unitaria, integradora, o de totalidad, es decir, aceptando el postulado de una división de funciones entre centro y periferia, más o menos coordinada o diseñada a nivel global.

Y una segunda que consistiría en enfocar el problema desde la perspectiva de los distintos procesos autónomos, más o menos fragmentados, endocentrados o diversificados, pero analizables de forma independiente, y cuya posible integración en un marco global se operaría en todo caso *a posteriori* y de forma limitada, generando, como es lógico, posibles disfuncionalidades o desajustes periféricos en la práctica.

I) *El desarrollo del Estado social «desde arriba»*

Dentro de la primera perspectiva, que contemplaría el desarrollo del Estado social en su conjunto desde una perspectiva unificada, podrían diseñarse a su vez dos tipos de acercamiento:

1.º Aceptar la existencia de una efectiva *división de funciones*, conscientemente diseñada o, al menos, positivamente ejecutada desde la esfera central del sistema, cuyo objetivo final se traduciría en una reserva a la Administración Central de las competencias relativas a las grandes políticas transformadoras de carácter económico-industrial, trasvasándose hacia las esferas autonómicas la atención a: (i) los sectores económicos secundarios (agricultura, industria local o artesanal, o en general el espectro de competencias menores recogidas en el artículo 148 CE), así como a (ii) las deseconomías sociales y demás carencias infraestructurales generadas por aquéllas.

Se trata de una división que coincidiría, en primer lugar, con los propios recursos de partida, la existencia del INI y de las grandes empresas públicas estatales, frente a la inexistencia de un sector público económi-

co en la esfera autonómica. Puede considerarse, además, como un fenómeno dotado de una innegable coherencia dentro del proceso histórico general de transformación del Estado intervencionista: en un contexto en que los poderes públicos actúan constreñidos bajo la amenaza de los estrangulamientos de las disponibilidades de gasto, como consecuencia de la reiterada crisis fiscal del Estado y la sobrecarga de demandas, la transmisión de las responsabilidades de atención a las deseconomías sociales del sistema hacia las esferas periféricas del Estado constituiría, evidentemente, una estrategia coherente, con capacidad para contribuir a la descarga de demandas sobre los núcleos centrales del propio sistema estatal, que se orientaría ahora alternativamente hacia el diseño de funciones de control (Dente, 1983).

En nuestro período de estudio, naturalmente, más que de políticas económico-industriales de carácter transformador en sentido estricto, desarrolladas desde el Estado central, sólo cabría hablar más bien de las *políticas de reconversión industrial* en el período de la primera legislatura socialista (Ley de 26 de julio de 1984), debido al carácter relativamente tardío con que se enfrentan las políticas anticrisis en el sistema económico español: en este caso, la posición de las CC.AA. se limita a una mera función de cooperación en los supuestos de declaración de Zonas de Urgente Reindustrialización.

Según este esquema, podría afirmarse, pues, una tendencia por parte de la esfera central del Estado a reservarse el lado creativo o positivo del desarrollo intervencionista, dejando el lado «sucio», secundario o asistencial en la esfera autonómica.

Cabría igualmente sugerir, de forma complementaria, la posibilidad de una actuación de ejecución «desde arriba» de las políticas intervencionistas, pero no de una forma centralizada o «racionalizada», sino a través de una *fragmentación sectorial* que remitiría a los distintos Departamentos ministeriales la ordenación de las previsiones de gasto, así como los criterios de distribución de *subvenciones*, con capacidad de incidir, lógicamente, en las esferas territoriales autonómicas.

2.º Pero desde esta primera posibilidad metodológica, centrada en un criterio integrador o de totalidad, podría diseñarse igualmente un segundo modelo alternativo de acercamiento; a partir no ya del ejercicio efectivo, por parte del Estado central, de competencias activas conformadoras de las funciones intervencionistas típicas del Estado social, sino más bien del *no ejercicio* de tales funciones: su concreción más significativa se situaría en relación con las funciones de *planificación de la economía* previstas en el artículo 131 CE. En una clara adecuación con el carácter relativamente obsoleto de las políticas de planificación centralizada, más propias del período de expansión del Estado keynesiano que de su período de crisis, la inexistencia de este marco planificador general en el ordenamiento español tiende a provocar alternativamente un reforzamiento de la actividad legislativa autonómica referida a la programación económica y al desarrollo regional. Un reforzamiento que se fundamenta adicionalmente en dos tipos de exigencias exter-

nas, la ley del FCI y la propia normativa europea de los fondos FEDER, además de la propia exigencia constitucional del artículo 131.2. Como ha señalado Bassols, fue en Andalucía donde por primera vez se desarrolló esta línea de planificación de modo integral, aunque no pueda mantenerse por ahora una actitud muy positiva respecto del grado de eficacia de sus resultados. Se trata, sin embargo, de un caso ejemplar que nos orientaría respecto de un tendencial modelo de desarrollo del Estado social, en el cual el reforzamiento de los instrumentos jurídicos intervencionistas en la esfera autonómica se vería en gran medida condicionado por la inexistencia, o por el no uso, de instrumentos equivalentes desde la esfera central del Estado, confirmando así el postulado teórico de la crisis de reflexión del centro (traducible en una no-acción) frente a la sobrecarga decisional en las esferas periféricas del Estado.

El argumento podría confirmarse al constatar la reubicación de las estrategias de desarrollo regional y endocentrado, impulsadas por la diferente legislación económica de los Parlamentos autónomos, a la vez que la esfera central del Estado se configura progresivamente en un centro de redistribución de la renta social (FCI, política de subvenciones), pero carente de una capacidad de orientación activa o apriorística propia: lo que supondría, al menos en este ámbito, una confirmación de la progresiva incapacidad explicativa del concepto de impulso, o *indirizo político* (en cuanto concepto articular del proceso dinámico unificado de creación y aplicación del Derecho dentro del modelo clásico del Estado social de Derecho), frente a la crisis del principio de calculabilidad de las consecuencias de las decisiones estatales, y el desafío alternativo del «gobierno de la fragmentación» a que se ha referido Bruno Dente.

11) *El desarrollo del Estado social «desde abajo»*

Frente a estas hipótesis integradoras, basadas en un principio metodológico de totalidad o de carácter unitario, un camino alternativo podría ser la aproximación al fenómeno del desarrollo del Estado social «desde abajo», es decir, desde el propio marco territorial autonómico; una hipótesis que coincidiría perfectamente con la reorientación desde los años 80 de los enfoques científicos sobre el desarrollo local o regional, la revitalización de las teorías sobre el desarrollo endocentrado, o desarrollo desde abajo, etc., especialmente importantes en el contexto, relativamente atrasado, de la periferia mediterránea europea (Nohlen-Schultze, 1985).

Es una perspectiva que podría contar en su haber con una clara adecuación a los *sportes políticos* que configuran el sistema institucional autonómico, concebido como una esfera de autodefinition de objetivos sociales, y no como una mera instancia de adaptación instrumental a un proceso regional diseñado desde arriba. La propia configuración del bloque de constitucionalidad, fundamentalmente a partir de los Estatutos de Autonomía, permitiría efectivamente concebir un marco institu-

cional en el que los instrumentos jurídicos e institucionales de cada Comunidad Autónoma se adecuarán armónicamente a los objetivos programáticos formulados en su propio Estatuto (Lucas Murillo, 1984).

Esta perspectiva nos situaría, pues, ante un modelo alternativo en que las CC.AA. deberían enfrentarse, con toda su responsabilidad política, al desafío del desarrollo de políticas intervencionistas, al estilo de auténticos «microestados», con plena autonomía en la tarea de configuración del espacio social inmediato de los ciudadanos. ¿Cuáles serían los centros de gravedad de este intervencionismo autonómico en relación con las funciones activas del Estado social?

1. Una primera posibilidad de concreción de esta segunda línea de enfoque sería la de situar el eje de atención sobre la configuración y ejercicio de las competencias autonómicas de naturaleza *económica*, definidoras de las posibilidades de desarrollo regional endocentrado. Se trataría, naturalmente, de una perspectiva coincidente con la considerable importancia política que el concepto mismo de «desarrollo» adquiere en la institucionalización inicial de los distintos procesos políticos autonómicos (Barzelay, 1987): revitalización que coincide probablemente tanto con las aspiraciones profundas de amplias capas de la sociedad española como con las propias líneas de análisis del discurso académico entre economistas e historiadores de la economía, que expresan, en la etapa posfranquista, un alto grado de pesimismo histórico ante los desajustes y limitaciones del desarrollo industrial contemporáneo español.

La «demanda» de desarrollo económico expresa, por un lado, un fenómeno inflacionario típico del Estado social (expansión continuada de expectativas y demandas de bienestar), pero en coincidencia en nuestro caso con una gran desigualdad territorial y con el mantenimiento de evidentes bolsas de atraso económico en el conjunto de la geografía española. Ello va a dar lugar a un fenómeno de *diversidad espacial* de respuestas en la concreción de la actividad legislativa de los Parlamentos autónomos: mientras en las zonas menos desarrolladas se refuerza la legislación de desarrollo económico general y las leyes sectoriales sobre agricultura y sector primario, en cambio, en la periferia más industrializada aparecen leyes sobre reconversión industrial (País Vasco), reorganización del comercio (Cataluña, Valencia, País Vasco) o reordenación del tejido empresarial (Asturias, Cantabria, Cataluña, Valencia), etc.

Ahora bien, a pesar de la habitual técnica expansiva utilizada por los Estatutos, en este como en otros sectores, y a la evidente urgencia en la producción legislativa en materia económica por parte de algunos Parlamentos, el espacio de actuación económica constituye por definición uno de los sectores competenciales en los que el mantenimiento de aspectos básicos en la esfera del Estado central adquiere una mayor importancia. Bien sea por razones que encuentran su fundamento en la propia Constitución Económica (principio de igualdad del artículo 149, principio de unidad de mercado), reiteradamente señalados por el TC; o

bien porque se desarrollan a través de la legislación básica del Estado; o se contienen en los Decretos de Transferencias. A lo que debería añadirse, a un nivel puramente ejecutivo, el referido mantenimiento del sector público industrial del Estado y sus grandes empresas públicas, así como su capacidad para diseñar y ejecutar políticas de subvenciones, cuyas posibilidades de control por parte de la Administración autónoma son bastante limitadas, como ha señalado igualmente el TC (STC 88/1987).

En definitiva, una eventual concepción de la posición intervencionista de las CC.AA. desde la perspectiva de sus posibilidades para generar un efectivo *desarrollo económico regional endocentrado* acabaría teniendo una capacidad interpretativa limitada, condicionada tanto por el mantenimiento de las esferas competenciales e instrumentos de ejecución del Estado central como, más recientemente, por el desarrollo de las políticas de la CEE. La presencia de los poderes públicos autonómicos en una esfera económica, progresivamente interdependiente al nivel mundial, parece pues tener, finalmente, una incidencia más cercana a las esferas local o comarcal, en una dimensión más bien de tipo microeconómico; así como, y en su caso, dentro de un proyecto de programación coordinada al nivel supraterritorial: en último término sólo cabría sugerir una tendencia final a la adopción generalizada del método de la *programación* en la actividad económica de los poderes públicos (Bassanini) que, teóricamente, refuerza una exigencia general a la coordinación, tanto en un plano nacional como supranacional.

2. De esta forma, tras comprobar las insuficiencias relativas de este primer modelo de visión economicista de desarrollo del Estado Social «desde abajo», podría ensayarse una segunda línea de comprensión sistemática, que intentaría explicar el ejercicio de las competencias normativas periféricas desde la perspectiva de la otra gran dimensión característica del Estado social, la *función de asistencia y bienestar social*.

Naturalmente, las posibilidades de imbricación del concepto de bienestar social con el de desarrollo económico plantean una multitud de espacios de coincidencia, que difícilmente pueden disociarse en un contexto social caracterizado por las consecuencias de la crisis y por la dialéctica del subdesarrollo. Se trataría, pues, básicamente, de un fenómeno de adecuación contextual a las posibilidades reales de actuación pública a partir de las competencias disponibles.

En su concreción fundamental, esta interpretación situaría el punto de gravedad en el ejercicio de competencias en materia *sanitaria, asistencial, educativa y cultural*: se trataría de una dimensión competencial con una proyección fundamentalmente ejecutiva, más adecuada a un tipo de demandas disperso, desde abajo, que a una orientación estratégica diseñada directamente desde la esfera central; lo que acentúa, pues, sus posibilidades de transferencia a las instituciones autónomas, sobre todo si tenemos en cuenta que, en cierta medida, se trata de un estrato competencial coincidente con aquella dispersa esfera de competencias situada anteriormente en los niveles local y provincial.

A lo que podría añadirse un tipo de contenido predominante orientado básicamente hacia esferas de simple gestión, diseño y control institucional. Por supuesto, siempre teniendo en cuenta, como excepción, la reserva general del principio de unidad de caja de la Seguridad Social.

Sin embargo, el primer problema que presenta este enfoque reside inicialmente en la *desigualdad del mapa resultante* del proceso de transferencias ejecutivas, especialmente en lo que se refiere al sector sanitario y a la enseñanza superior: un indicio perfectamente significativo de la reiteración de la tendencia a la superposición de espacios de concurrencia competencial en esta función de asistencia y bienestar.

Habría que destacar sin embargo, especialmente, la posición capital que asume la *política cultural* en el ámbito de actuación de los poderes autonómicos: algo perfectamente comprensible si tenemos en cuenta que la diferenciación cultural se perfila precisamente como uno de los soportes fundamentales de la configuración nacionalista. Baste recordar que el propio Stein Rokkan, cuando se refería a la dicotomía nacionalista como concepto enfrentado a la tradicional conflictividad de clases, la definía como dicotomía de tipo *nacional/cultural*.

A ello se añadiría el hecho de que la estructura orgánica del Estado central en materia de cultura se ha caracterizado por una relativa debilidad, al menos en términos comparativos frente a los sectores tradicionales de la Administración, configurándose más bien como una competencia funcional, limitada básicamente a la tutela del patrimonio histórico-artístico, y al fomento general de la cultura a través de una política de subvenciones. La dinamización de las distintas políticas culturales de las CC.AA. se configura, pues, en la práctica como un elemento instrumental al servicio de los factores de identificación simbólica y autodiferenciación territorial de los distintos colectivos sociales, operando a la vez como instrumento de satisfacción de demandas características de un espacio social en fase posindustrial, y en una fuerte interconexión con la esfera local (Colasio, 1988).

Por lo que respecta a la política estrictamente asistencial, merecería destacarse igualmente la importancia estratégica de los fondos de desempleo que, controlados desde la esfera central, configuran un circuito de distribución a través de las corporaciones locales que, al menos en los espacios rurales, parece anunciar la formación de unas redes clientelares con una dinámica relativamente independiente.

Estos y otros datos confirmarían, pues, el carácter no excluyente de la esfera competencial autonómica en esta materia, característica de la acción intervencionista del Estado social, demostrando así el carácter *difuso* del propio concepto de asistencia y bienestar como palanca de desarrollo del *Welfare State*. Algo aceptado por el propio Tribunal Constitucional cuando en su sentencia 146/86 perfila una interpretación genérica de gran amplitud acerca del concepto mismo de asistencia social, capaz de integrar no sólo la actuación de entes públicos, sino también a entes de naturaleza privada. Según el TC, las competencias exclusivas correspondientes a las CC.AA. en este campo no deben suponer exclusión respecto de otros entes de tipo público o privado, siempre

y cuando se trate de problemas que supongan una proyección de la función de asistencia sobre un ámbito supracomunitario: en estos supuestos no se excluye, pues, la intervención del Estado central, en su caso con la participación de las CC.AA. a través de instrumentos de cooperación.

3. Constatada, pues, la limitación de estos dos modelos interpretativos para ofrecer una explicación sistemática del conjunto de competencias intervencionistas desarrolladas por las CC.AA., y aun aceptando su valor estatégico para captar elementos esenciales de la función activa de los poderes públicos autonómicos como factores de desarrollo del Estado social, cabría formular un tercer y último modelo interpretativo, de carácter más general, a partir de la concepción de las CC.AA. como instancias conformadoras del *espacio social inmediato* de los ciudadanos.

Se trataría de un nivel de comprensión adecuado al núcleo central de las competencias originarias de las CC.AA., tal como se deducen del artículo 148 CE: política territorial (abarcando urbanismo, vivienda, obras públicas, transportes y comunicaciones y medio ambiente); políticas de desarrollo económico de dimensión local; y políticas de infraestructura inmaterial (patrimonio artístico, cultura, deporte...). Caracterizaría inicialmente a este bloque competencial su dimensión fundamentalmente gestora de equipamientos y servicios de interés social inmediato, y territorialmente delimitado, cuya ubicación competencial previa se situaba prioritariamente en las esferas local-provincial o periférica, lo que permitirá asegurar inicialmente un carácter más pacífico en el proceso de transferencias.

Ciertamente, el concepto de *espacio social inmediato* adolece de una relativa ambigüedad en la medida en que no tiene una traducción homogénea inmediata en una determinada serie de materias: podría constituir inicialmente un criterio explicativo de las *limitaciones* que condicionan tanto a las competencias de desarrollo económico como a las de asistencia o bienestar social, unas limitaciones que podrían incluirse ciertamente dentro del mismo mecanismo de restricción espacial que condiciona su eficacia, exigiendo la presencia del Estado; pero, en segundo lugar, el criterio de la configuración espacial inmediata presentaría la ventaja de asegurar una coherente proyección de sentido al conjunto de competencias intervencionistas aparentemente «menores» que asumen las CC.AA., competencias que implican casi siempre la creación o gestión de organismos públicos con una alta capacidad intercomunicativa con el entorno social; lo que constituye, precisamente, uno de los sectores estratégicos de evolución del moderno Derecho intervencionista.

En tal sentido podría concebirse igualmente como un enfoque metodológico que prescinde de la tradicional concepción «transformadora» de las habituales políticas intervencionistas características del Estado Social, sustituyéndola por un principio de adecuación contextual al entorno social efectivo, en una función más bien «conformadora», y con una capacidad menos contundente de incidencia real sobre el medio: lo

que permitiría, pues, una asunción menos conflictiva de las limitaciones competenciales de las CC.AA. en la medida en que la «limitación» o concreción espacial de estas competencias forma parte del propio concepto clasificatorio, y no aparece como un elemento externo de restricción competencial *a posteriori*.

Ello no implica, ciertamente, un rechazo del contenido legislativo de este sector competencial, permitiendo así una visión novedosa de la forma de ley, en cuanto instrumento de conformación autónoma de un «espacio sociolegal» inmediato.

Un intento de descripción sistemática de esta esfera central del intervencionismo autonómico nos permitiría integrar:

1.º Las competencias referidas a la *configuración territorial* en sentido amplio, integrando las unidades territoriales menores, las funciones de *reequilibrio territorial*, las *competencias de ordenación del territorio*, y las relativas a transportes y comunicaciones.

2.º Las competencias de *vertebración o articulación del tejido socioeconómico*, integrando la materia de centros de contratación, ordenación de las instituciones de crédito, comercio interior, defensa de consumidores y usuarios, competencias económicas de carácter micro-local (espacios forestales, aguas, caza y pesca, artesanía), y las de *vertebración del tejido social* como Cámaras de Comercio, Cofradías y Colegios Profesionales, fundaciones, asociaciones, academias, etc.

3.º Las relativas a la *configuración del espacio inmaterial* de la Comunidad, incluyendo no sólo la esfera cultural *stricto sensu*, sino la esfera de radio, televisión y prensa, que aseguran la formación de una «opinión pública regional».

4.º Las funciones relativas a la *calidad de vida*, integrando ocio, turismo, deporte y espectáculos, así como la defensa del medio ambiente.

5.º Y, por último, el estrato competencial que permite el desarrollo de *mecanismos de aseguramiento* del espacio institucional autonómico, fundamentalmente el referido a la formación de Cuerpos de Policía y Policía Local, o el restringido ámbito de la Administración de Justicia.

Se trata de un bloque competencial en el que la actividad legislativa de los Parlamentos autónomos ha sido efectivamente muy abundante y donde probablemente podremos encontrar aquellos elementos jurídicos más innovativos que nos permitan aproximarnos al fenómeno de la transformación del Estado social y su Derecho intervencionista, a partir de una acción intercomunicativa más inmediata con el tejido social; simultáneamente, ofrecería una comprensión de las tareas de desarrollo económico y asistencia social como objetivos intermedios no excluyentes dentro de la esfera territorial autonómica, articulados como elementos instrumentales en la configuración positiva del espacio vital inmediato de los ciudadanos.

II. LAS PERSPECTIVAS DE EVOLUCION JURIDICA DEL ESTADO SOCIAL EN EL SISTEMA AUTONOMICO ESPAÑOL

Este balance provisional acerca del desarrollo del Estado social a través de la estructura autonómica del Estado español no parece, pues, ofrecernos en principio unas conclusiones suficientemente unitarias, demostrando así lo que podría perfectamente haber sido una hipótesis de partida: a saber, que las exigencias intervencionistas características del Estado social, así como sus posibilidades evolutivas, inciden conjuntamente sobre *todas* las esferas territoriales del Estado.

Sin embargo, a lo largo de este breve repaso sistemático hemos podido deducir ciertamente la *emergencia de ciertos procesos transformadores* que podrían posiblemente ubicarse en el contexto de un discurso teórico-jurídico relativamente innovador, alrededor del concepto de Derecho intervencionista.

El punto central podría situarse inicialmente en el fenómeno general de la relativa *pérdida de capacidad transformadora* del Derecho intervencionista, es decir, la crisis del modelo instrumental simplificado *political goal-legal norm-social effects* de la actuación del Estado social (Wiethölter, 1982; Teubner, 1985, etc.). Se trata de un proceso que en nuestro caso puede ser explicado, en primer lugar, a partir del propio proceso de reordenación territorial del Estado: por una parte, hemos constatado el escaso desarrollo, o más bien el no ejercicio, de las grandes competencias intervencionistas en materia económica del Estado central (fundamentalmente planificación) al menos en una dimensión centralizada coherente; mientras, paralelamente, la tendencia al ensanchamiento competencial de las esferas intervencionistas autonómicas choca, por una parte, con la propia limitación territorial de su ámbito de actuación y, por otra, con la superposición de espacios de concurrencia ejecutiva con los poderes centrales. La fragmentación del sistema opera en definitiva un paralelo efecto fragmentador general en la capacidad transformadora del Derecho intervencionista, incrementando, por un efecto de complejidad añadida, la tendencia a la «crisis de reflexión» en el sentido de Luhmann.

Naturalmente, se trata de un fenómeno que no se limita exclusivamente a la dimensión territorial: la generalizada consideración del moderno Derecho intervencionista como un *responsive law* (Nonet-Selznick), es decir, como un Derecho orientado hacia la generación de respuestas frente al espectro de demandas diversas y contingentes del sistema social, deriva en una necesidad de adaptación de los instrumentos jurídicos del Estado intervencionista al propio contexto social en que deben operar. En consecuencia, el Estado social intervencionista se verá obligado a renunciar a los postulados apriorísticos de racionalidad y generalidad inspiradores de su Derecho, para adecuarse a la lógica posmoderna de la intercomunicación y la diversidad: lo que implicará, naturalmente, un fuerte impacto no ya sobre el sistema jurídico, sino

igualmente sobre la propia *dogmática* del anterior «derecho autónomo», concebida como instrumento de aplicación de los mandatos estatales por parte de los operadores jurídicos. Ahora bien, este concepto de *responsive law* viene a determinar una mayor exigencia de adaptación entre las previsiones normativas y la propia realidad social, que no puede —o no debe— solventarse a costa de incrementar los elementos coactivos de la instancia jurídica. Validez y eficacia del Derecho adquieren, pues, una interconexión más inmediata, tanto en el sentido positivo como negativo, conduciendo así a una construcción evolutiva de los modelos estratégicos de Derecho en los que el equilibrio interactivo entre Derecho y realidad (legalización de la sociedad, socialización del Derecho) obliga a incrementar la presencia efectiva de la sociedad/ambiente, y a restringir en consecuencia las pretensiones transformadoras autónomas del sistema jurídico. Los programas de acción normativa basados en criterios sustantivos de racionalidad que, sin embargo, no se adapten a la estructura social interna de las esferas vitales que deben ser reguladas por la norma constituirían, pues, ejemplos del fracaso de un tipo instrumental de Derecho intervencionista que debe ser superado.

Como botón de muestra *a sensu contrario*, para el caso español, bastaría simplemente ponderar los efectos finales que puede generar un tipo de legislación intervencionista «al viejo estilo», es decir, en base a unos postulados de racionalidad vertical y autónoma, de impronta maxweberiana, y con un alto contenido transformador: el caso de la Ley de Reforma Universitaria.

Ahora bien, esta atenuación de la capacidad de incidencia vertical del Estado intervencionista sobre la sociedad coincide en nuestro caso con un evidente fenómeno de *relegalización* del sistema debido a la intensificación paralela de la actividad normativa de los Parlamentos autónomos. Una actividad legislativa que, aun habiendo sido reiteradamente acusada de generar un Derecho materialmente reglamentario, escapa a todas luces de los cauces sistemáticos en que se encuadra la figura del Reglamento. Es decir, nos encontramos en definitiva ante una relegalización que intensifica los espacios de regulación social generando, como ha señalado Morisi, un espacio problemático de experimentación de las interacciones entre actores individuales y colectivos, traduciéndose en específicas modalidades normativas e institucionales dotadas de una lógica y una forma propia y seguramente diferenciada (Morisi, 1987).

Se trataría, pues, de trabajar sobre la hipótesis de si esta juridificación del espacio social (que no debe confundirse con la dimensión estrictamente cuantitativa de la ya vieja «explosión legal») abre efectivamente nuevas vías en el tradicional enfoque de la instrumentación política del Derecho (intervencionista), situándose así en los límites finales del modelo histórico de Estado social intervencionista, y abriendo el camino hacia un emergente «Derecho posintervencionista» en el sentido de Teubner.

Dado que no es éste el lugar para adentrarse en los problemas teóri-

cos que este fenómeno suscita dentro de la doctrina (cfr. una panorámica global en G. Teubner, ed., *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlín, De Gruyter, 1985), podemos limitarnos aquí a señalar sus dos principales vías de acercamiento en relación con el desarrollo del Derecho intervencionista *autonómico*:

1) En primer lugar, el estudio de los *procesos de creación* de ese Derecho a partir de la intensificación de los procesos democráticos endocentrados, y en relación con los mecanismos de organización activa del sistema social (corporatismo).

2) En segundo lugar, el estudio de los *contenidos* de ese Derecho, en particular con referencia al *institutional design*, y a la socialización o politización del Derecho, es decir, la indagación de las hipótesis teóricas acerca de la tendencia a la *proceduralization of the law*, o hacia un Derecho orientado a la constitución de organizaciones, como fenómeno innovador y alternativo, frente a las etapas precedentes de formalización y materialización del mismo.

La primera posibilidad nos aproxima al fenómeno de la mayor proximidad o inmediatez espacial entre sociedad organizada y poderes públicos, y sus consecuencias sobre la actividad legislativa; la segunda, a la ponderación de las posibilidades de transformación del Derecho a partir de los resultados de esa misma actividad. Son ciertamente dos problemas interconectables: la tendencia al diseño de organismos institucionales semiautónomos propios (como fenómeno característico del nuevo Derecho intervencionista), cuya esfera de gestión deberá contar con espacios participativos o de representación *ad hoc*, pretenderá —al menos en teoría— estar interconectada con la existencia previa de un tejido social organizado, y con unos núcleos sociales identificables, concebidos como soportes (tanto activos como pasivos) de la futura gestión pública de esa institución perfilada en la Ley intervencionista.

El problema de partida sería, en el caso español, el riesgo de la insuficiente existencia o articulación previa de un tejido social organizado *sobre base autonómica*, que tenderá a convertirse entonces no ya en un sujeto (causa) de la normativa en cuestión, sino más bien en un objetivo (efecto) de la misma. En este caso, pues, inicialmente el Derecho autonómico debería atender a los objetivos finalistas, sugeridos por Habermas, de facilitar interacciones constructivas en las esferas de la socialización, la integración social y el desarrollo cultural, es decir, en la «creación» del espacio social autonómico. Con la peculiaridad de que si, como hemos apuntado, el centro de gravedad del intervencionismo autonómico no se sitúa ya en las esferas «clásicas» del Estado social (economía, asistencia y bienestar), sino más bien en la satisfacción indirecta de esas esferas a través de las competencias de configuración activa del espacio social inmediato, no serán ya exclusivamente los sujetos tradicionales (patronales, sindicatos) los únicos protagonistas directos de esta intercomunicación activa, sino más bien un espectro relativamente indeterminado de organizaciones sociales nuevas (consumidores

y usuarios, movimientos ciudadanos, defensores del medio, organizaciones profesionales, etc.), lo que, dada su debilidad organizativa, tenderá a aumentar, al menos transitoriamente, la relativa autonomía del subsistema político autonómico en su labor creadora del nuevo Derecho: con las contradicciones lógicas que ello puede suscitar en el caso de partidos mayoritarios estatales que ejercitan un control interno desde arriba de este proceso a través del partido, implicando así un riesgo de «colonización» o politización del Derecho sobre la teórica autorreferencialidad del sistema jurídico autonómico.

El estudio específico de algunos casos parece demostrar sin embargo que, por ahora, la incidencia directa de eventuales grupos de presión sobre los parlamentos autónomos se opera más bien a través de las funciones de control de las Cámaras, y no tanto por la vía directamente legislativa: lo que nos ofrecería una nueva coincidencia con el proceso italiano, recientemente estudiado por Morisi (cit., 1987).

Así pues, ello deberá significar que el estudio de los procesos de creación del Derecho autonómico adquirirá, al menos por ahora, una importancia secundaria frente al análisis de los elementos transformadores deducibles de sus contenidos.

El primero de estos elementos sería el fenómeno del *institutional design* característico del Derecho intervencionista *stricto sensu*, consistente fundamentalmente en la creación de esferas institucionales de gestión semiautónoma, con una gran capacidad intercomunicativa en el medio social a partir de la adecuación dinámica de mecanismos representativos *ad hoc*. Que el diseño institucional presenta efectivamente una importancia central en el Derecho intervencionista autonómico español es algo que se explica no ya por sus resultados (el desarrollo de una nueva esfera de administración institucional semiautónoma con alta capacidad de interacción con el tejido social regional), sino por el propio sentido instrumental que este mecanismo legislativo tiene, como señalábamos al comienzo, en orden a la «atracción» de competencias ejecutivas sobre la esfera autonómica; el hecho de que en estas esferas ejecutivas subsistan importantes espacios de concurrencia con la Administración Central vendría a confirmar la vocación intercomunicativa, o mediadora, de estas unidades institucionales, más que su carácter plenamente autónomo, en el diseño integral de teóricos proyectos intervencionistas de carácter transformador. Una vocación intercomunicativa que debería igualmente proyectarse hacia el ámbito privado (en parte debido a su eventual limitación de recursos financieros), confirmando así, adicionalmente, la ruptura de las fronteras tradicionales entre Derecho privado y Derecho público.

Naturalmente, la valoración de estas perspectivas de desarrollo del Derecho intervencionista debería completarse con el estudio de la fase posterior de implementación o gestión pública, lo que queda fuera del objetivo de esta Ponencia.

Un segundo factor de transformación del Derecho, situable ya en una fase lógica de Derecho posintervencionista, sería la tendencia a la «procesualización» del sistema jurídico: ahora bien, en este caso nos

enfrentamos con dos problemas previos. En primer lugar, la propia imprecisión teórica del fenómeno que, más que en una fase de Estado social avanzado, nos situaría en un plano lógico de «Estado democrático avanzado» (si es que son instancias separables), implicando una cierta restricción de las funciones instrumentales y finalistas de la estructura jurídica, para pasar a otorgar un mayor dinamismo al propio sistema social, lo que determina una cierta autorrestricción funcional del Derecho, que pasaría a cumplir sus funciones «originarias» (más propias de un teórico modelo «liberal») de determinación de las reglas del juego, y de implementación de los cauces participativos dentro del sistema, sin entrar en la determinación de los valores o contenidos finales del mismo. En segundo lugar, el problema de que, en su caso, esta tendencia evolutiva afectaría a *todas* las esferas del sistema jurídico, y no a su espacio periférico: incluso podría afirmarse provisionalmente que se trata de una instancia doctrinal más próxima a las pautas de transformación del propio Derecho constitucional y de la esfera judicial.

Sería igualmente difícil, y probablemente incorrecto, defender una suerte de «división vertical», siguiendo este criterio, que incrementaría los elementos macroprocesuales en el diseño de la legislación estatal, frente a la impronta «reglamentista» del Derecho autonómico: desde el riesgo de las leyes de bases superdetalladas por parte de las Cortes, hasta la elaboración de leyes-programa o leyes de carácter declarativo por parte de los Parlamentos autónomos (por ejemplo, la legislación sobre consumidores y usuarios), la impresión provisional parece ser más bien la inexistencia de un criterio de clasificación estable en este punto.

Lo que no nos impide ciertamente reconocer elementos novedosos positivos en esta tendencia: así, el fenómeno de la mayor proximidad inmediata entre sistema jurídico y realidad social, vinculado al tendencial objetivo finalista de la configuración del espacio social inmediato —territorialmente delimitado—, tendería lógicamente a neutralizar los riesgos, señalados por Habermas, de un Derecho intervencionista instrumental cuya eficacia final debería conquistarse a costa de destruir los *traditional patterns of social life*. Aunque, naturalmente, la eventualidad de un posible legislador autonómico «aprendiz de brujo» no quede absolutamente excluida. En segundo lugar, la mayor proximidad intercomunicativa entre sistema social y sistema jurídico, unido a la presencia de competencias no excluyentes, permitiría encontrar en las fórmulas procesualistas intentos equilibrados de vertebración social capaces de asegurar una *learning capacity* a los distintos elementos del sistema autonómico.

En definitiva, situándonos pues en la esfera estricta del Derecho intervencionista autonómico, y en el marco de una visión posibilista, la concreción de este fenómeno de procesualización del Derecho se situaría más bien en los fenómenos de «socialización» de las instancias institucionales diseñadas en el mismo, configurándose pues, más bien, como un elemento accesorio a las prácticas del *institutional design*, e implicando la generalización de instancias o mecanismos de representación *ad hoc* en los distintos aparatos institucionales semiautónomos

diseñados en el mismo: lo que nos remite igualmente al problema final de la valoración de su eficacia a partir de la posterior implementación de ese Derecho.

En resumen, las posibilidades de evolución del Derecho intervencionista autonómico, como Derecho periférico del Estado, responden a su posición como franja estratégica del ordenamiento, situada probablemente en la máxima órbita de tensión intercomunicativa con el tejido social, a la vez que relativamente separada del principio de jerarquía.

De acuerdo con algunos de los paradigmas teóricos más conocidos en la visión de la crisis del Estado Social de Derecho, su evolución presenta, en principio, perspectivas evolutivas razonables: conforme al principio habermasiano de la *crisis de legitimación* del Estado del capitalismo tardío, es razonable esperar, en su proceso de creación, una más activa presencia de la sociedad organizada; conforme a las consecuencias deducidas del postulado de la *crisis de reflexión* del sistema estatal central, de acuerdo con Luhmann, el diseño de esferas institucionales periféricas destinadas a absorber mayores espacios competenciales con capacidad de respuesta frente a la sobrecarga de demandas, constituye igualmente un tipo de evolución coherente: su adaptación a la *complejidad del sistema* derivaría igualmente de su propia posición basada en los principios de diversidad y proximidad espacial; finalmente, y en el contexto del mecanismo de la *crisis fiscal del Estado* (O'Connor), cabe su posible valoración como instrumento tendente a sobrecargar el desajuste financiero del sistema, pero también igualmente sugeriría posibilidades de desarrollo de nexos intercomunicativos con el sistema financiero privado, actuando como un vehículo liberador de la sobrecarga prestacional del Estado intervencionista.

Naturalmente, entre estas alternativas teóricas y la posibilidad de reproducir en vía normativa una insuficiente percepción de la crisis del sistema, los caminos de la realidad pueden ofrecer respuestas ambivalentes y contradictorias; en último caso, debería ser la posición de la Comunidad Autónoma frente al propio contexto social, el mecanismo que asegurara en su caso la mejor adecuación de su propio Derecho a esa compleja realidad social: sobre todo teniendo en cuenta el eventual reforzamiento en vía procesual de la capacidad de respuesta del sistema social autonómico frente a las decisiones de los poderes públicos.

CONSIDERACIONES FINALES

Como es lógico, las perspectivas de evolución o transformación jurídica del Estado social intervencionista, analizadas desde la esfera autonómica, configurarían solamente un estrato parcial o limitado de comprensión de un fenómeno mucho más general, cuyas dimensiones específicas en un plano analítico suficientemente fundamentado presentan, por ahora, numerosas lagunas y espacios inexplorados.

Sin embargo, la conciencia de la complejidad de la tarea pendiente no debe llevarnos al fácil recurso del reduccionismo metodológico, en

la inútil pretensión de construir modelos dotados de una lógica noble prescindiendo del mundo realmente existente: que la configuración del modelo jurídico del Derecho «autónomo» (en la fase anterior al desencadenamiento de las contradicciones del *Welfare State*) conducía a un paradigma de racionalidad completa, es algo tan evidente como la propia dimensión *histórica* de tal modelo.

La realidad presente ofrece, por el contrario, tareas mucho más «sucias» al jurista que pretenda enfrentarse con el entresijo de procesos intercomunicativos, desajustes sistémicos y complejidad creciente del Estado social avanzado. Desde la penetración de los intereses sociales organizados en la esfera de decisión legislativa del Derecho intervencionista, hasta los propios efectos de desajuste colonizador que el sistema político puede operar sobre el mismo, pasando lógicamente por el desigual control de la eficacia final de las decisiones normativas, las perspectivas investigadoras ofrecen una ancha y ardua tarea en la comprensión del presente y del futuro inmediato.

No se trata, naturalmente, de ensayar saltos en el vacío: precisamente si hay algo que unifique, por encima de la fragmentación, al Estado social avanzado, ese algo es el circuito de control unificado de la instancia judicial-constitucional. De ahí la hipótesis del llamado «constitucionalismo metodológico» como marco de encuadramiento a partir del cual ensayar con éxito un intento de comprensión actualizada de las perspectivas de evolución del Estado social y democrático de Derecho. Cuáles sean las transformaciones que esta nueva realidad pueda operar dentro de la propia esfera del Derecho Constitucional constituiría, obviamente, una instancia posterior de análisis. Mientras tanto, sin embargo, las hipótesis del Estado posintervencionista y las tendencias a la «procesualización» del Derecho características de un Estado regulativo, parecen intensificar la urgencia de un análisis jurídico actualizado de esta realidad en transformación.

REFERENCIAS BASICAS

- AJA, E., y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.
- BARZELAY, M.: «El socialismo andaluz: la ideología política y política económica de una Comunidad Autónoma española», *Rev. Estudios Regionales*, 17, 1987.
- BASSANINI, F.: «I rapporti tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica», *Politica del Diritto*, 2, 1988.
- BOTHE, M.: «Federalismo y autonomía regional», *REDC*, 8.
- BASSOLS, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Col. «Temas Clave».
- CABO, C. de: *La crisis del Estado social*, Barcelona, PPU, 1985.
- CARROZZA, P.: «Central Law and Peripheral Law», en A. Pizzorusso (ed.), *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlín, Springer, 1988.
- COLASIO, A.: «Accentramento e decentramento nelle politiche culturali: Italia, Francia e Spagna», Padua, Inst. Scienza Politica, 1988 (ejemplar mecanografiado).
- DENTE, B.: «Gli obiettivi del controllo centrale. Per un' analisi comparata delle relazioni tra centro e periferia», *RISP*, 3, 1983.

- FORSTHOFF, E., y otros: *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- GALANTER, M.: «Legality and its Discontents», en E. Blakenburg, E. Klaus y H. Rottleuthner (eds.), *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht*, Opladen, Westdeutscher, 1980.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Col. «Temas Clave».
- HABERMAS, J.: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.
- HERJN, B., y HULL, C. (eds.): «Implementation Beyond Hierarchy», *Europ. Journal of Pol. Research*, esp. 1982.
- JESCH, D.: *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, Instituto Estudios Administrativos, 1978.
- KETTLER, D.: «Legal Reconstitution of the Welfare State. A Latent Social Democracy Legacy», *Law and Society*, 1, 1987.
- LOWELL, J., y OLIVER, D. (eds.): *The Changing Constitution*, Oxford, Clarendon, 1985.
- LUCAS MURILLO, P.: «Significado de las normas programáticas de los Estatutos de Autonomía», en varios, *Los procesos de formación de las CC.AA. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984.
- LUHMANN, N.: *Stato di Diritto e sistema sociale*, Nápoles, Giuda, 1978.
— *Teoria politica nello Stato del benessere*, 3.ª ed., Milán, Angeli, 1987.
— «The Self-reproduction of Law its Limits», en D. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlín, De Gruyter, 1985.
- MACAUSLAN, P., y McELDOWNEY, J. F. (eds.): *Law, Legitimacy and the Constitution*, Londres, Sweet & Maxwell, 1985.
- MAYNTZ, R.: «The Changing Conditions of Effective Public Policy. A New Challenge for Policy Analysis», *Policy and Politics*, 11, 1983.
- MITNICK, B.: *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, Nueva York, Columbia UP, 1980.
- MORISI, M. (a cargo de): *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, Milán, Angeli, 1987.
- MORTATI, C.: *Le leggi provvedimento*, Milán, Giuffrè, 1968.
- NASCHOLD, F.: *Alternative Raumpolitik*, Kronberg, Athenäum, 1978.
- NOHLEN, D., y SHULTZE, R.-O. (Hrsg.): *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Bochum, N. Brockmeyer, 1985.
- NONET, Ph., y SELZNICK, Ph.: *Law and Society in Transition*, Londres, Harper & Row, 1978.
- OCDE: *L'Etat Protecteur en Crise*, París, 1981.
- OFFE, C.: *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.
- PALADIN, L.: «La legge como norma e come provvedimento», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1969.
- PÉREZ ROYO, J.: «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social», *REDC*, 10.
- PÉREZ ROYO, J., y PORRAS NADALES, A. J. (eds.): *El Parlamento de Andalucía. Análisis de su primera legislatura (1982-1986)*, Madrid, Tecnos, 1987.
- PORRAS NADALES, A. J.: *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Barcelona, PPU, 1988.
— «La función del Gobierno: su ubicación en un emergente modelo de Estado post-social», *REP*, 56, 1987.
— «Desarrollo autonómico y crisis del Estado Social (El caso de Andalucía)», *REIS*, 37, 1987.
— «Parlamento y Corporatismo», en M. Pérez Yruela y S. Giner (eds.), *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988.
- PUTMAN, R. D.; LEONARDI, R., y NANETTI, R. Y.: *La pianta e le radici*, Bolonia, Il Mulino, 1985.
- ROKKAN, S., y URWIN, D. (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, Londres, Sage, 1982.
- STARCK, Ch.: *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes*, Baden-Baden, Nomos, 1970.
- TEUBNER, G.: «Substantive and Reflexive elements in modern Law», *Law and Society Review*, 17, 1983.

Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social

- «Autopoiesis in Law and Society», *Law and Society Review*, 18, 1984.
- (ed.): *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlín, De Gruyter, 1985.
- VALLESPÍN, F.: «Crisis de la democracia y Estado Social», en *Política y Sociedad. Estudios en homenaje a F. Murillo Ferrol*, Madrid, CIS-CEC, 1987.
- WIETHÖLTER, R.: «Entwicklung des Rechtsbegriffs», en V. Gessner y G. Winter (eds.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*, Opladen, Westdeutscher, 1982.

IV. DOCUMENTACION*

* La información sobre Legislación, Actividad Parlamentaria, Tribunal Constitucional ha sido elaborada por la Sección de Documentación Científica del CEC, cuyos trabajos coordina José Manuel Cañedo Lorenzo.

El Boletín de Sumarios ha sido preparado por Ricardo Banzo, Técnico de la Biblioteca del CEC.

La información bibliográfica ha sido elaborada por Nina Sánchez y Guiomar Arias, Técnicos de la Biblioteca del CEC.

