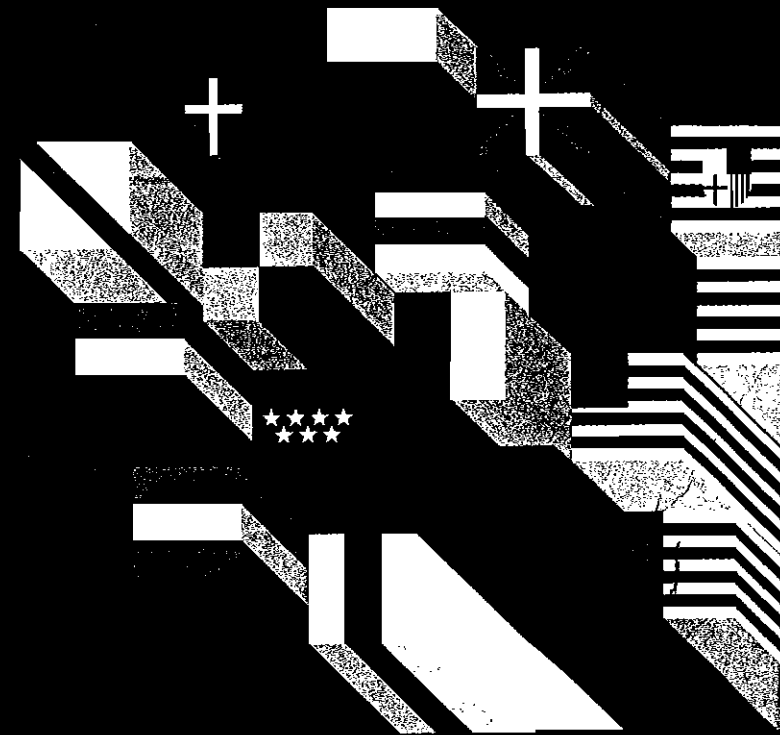


Arenilla, M. (1996): "Integración y evolución del Estado autonómico" en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, p. 450-478.

MAP

Ministerio
de
Administraciones
Públicas

El funcionamiento del Estado autonómico



I Curso sobre Administraciones Territoriales
para personal directivo y superior

El funcionamiento del Estado autonómico

MAP



Ministerio de Administraciones Públicas

ISBN 84-873866-44-9



9 788487 366444

P.V.P. 2.825 Ptas.
(IVA incluido)

INTEGRACION Y EVOLUCION DEL ESTADO AUTONOMICO*

Manuel Arenilla Sáez

Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas
y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad de Granada.

SUMARIO

I. PRESUPUESTOS POLITICOS E IDEOLOGICOS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS:
1. Democracia y autonomía. 2. La desigualdad.—II. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y
POLITICA: 1. La integración del Estado. 2. El dominio de lo político. 3. El límite de la soberanía.—
III. LA JURIDIZACION INICIAL DEL PROCESO AUTONOMICO: 1. Las ideas y los hechos.
2. Racionalizando la política.—IV. LA DISTRIBUCION DEL PODER Y SU EJERCICIO: 1. Po-
der, cultura y territorio. 2. La prestación de los servicios.—V. LAS ADMINISTRACIONES TERRI-
TORIALES Y EL NUEVO CENTRALISMO: 1. La competencia territorio. 2. La jerarquía compe-
tencial. La negociación. 3. El vaciamiento competencial. 4. La uniformidad y el Pacto
Local.—VI. LAS POLITICAS PUBLICAS AUTONOMICAS: 1. La zona blanda. 2. La originalidad
administrativa y la capacidad gerencial.—VII. EL FACTOR DE LOS RECURSOS HUMANOS Y EL
FACTOR PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO: 1. La movilidad y la jerarquía burocrática. 2. La
corresponsabilidad política

* Versión actualizada y revisada de «El problema regional en España. Un balance desde de la pers-
pectiva interadministrativa», en Arenilla, Loughlin, Toonen (Eds.) (1994) *La Europa de las Regiones: una
perspectiva intergubernamental*. Universidad de Granada-Instituto Andaluz de Administración Pública.

I. PRESUPUESTOS POLITICOS E IDEOLOGICOS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

1. Democracia y autonomía

En numerosas ocasiones se ha mantenido que el diseño territorial español tras la Constitución de 1978 no responde a criterios de racionalidad administrativa sino que se considera como un producto político del consenso. Esta palabra refleja el espíritu y la filosofía que predominaron en los constituyentes, de forma especial en la redacción del Título VIII de nuestra Carta Magna (Solé Tura, 1985, 81).

Esta contraposición entre lo administrativo, que además se refuerza con la carga valorativa de lo racional, y lo político es en realidad una oposición falsa ya que ignora la esencia política e ideológica de toda decisión administrativa. No obstante, como se verá más adelante, el contraste entre lo político y lo administrativo será utilizado en varios momentos claves de nuestra historia autonómica para justificar la tendencia hacia el mantenimiento, primero, y fortalecimiento, después, de la larga tradición centralista española.

Lo político debe ser reivindicado como iniciativa de todo proceso decisional, sobre todo cuando afecta a la estructuración e integración misma de la sociedad y del Estado. Entendido éste en un sentido negociado o como resultante de la interacción de los actores sociales, lo político se nos presenta como algo complejo y dinámico que debe ser analizado atendiendo a las funciones que cumple desde una perspectiva organizacional.

Si admitimos que los fines de la política son lograr la cohesión social y la determinación del cambio y de la reproducción social, veremos la función del modelo territorial juridizado en una Constitución —entendida políticamente como reflejo máximo de un producto social consensuado— como algo que va más allá de las relaciones y del juego entre organizaciones de poder.

En este sentido la perspectiva interadministrativa aparece subordinada, o resultante, del logro de una decisión superior que supedita el juego de las relaciones, e incluso la eficacia inmediata, al logro de la integración en el seno de un Estado. Este no es sino el marco acordado en el que resolver los conflictos y, desde la perspectiva que se mantiene, es en sí mismo una acto de voluntad que es la máxima expresión de la conciencia integradora de una sociedad. La existencia de un Estado, de esta manera, es un éxito de la sociedad y a la vez es rehén de los acuerdos y desacuerdos que le permitieron ser. Así, el Estado se entiende como un marco en constante revisión y acomodo.

Lo que se acaba de exponer también sirve para ver las cosas desde el otro lado: si el modelo organizativo del Estado resulta de un proceso social —en realidad es un proceso social en sí mismo— se pueden analizar los diversos conflictos de intereses que hay en su seno y estudiar las diversas estrategias que permiten o no llegar al acuerdo. El caso español es un buen ejemplo de lo que se dice.

En efecto, en los últimos quince años el modelo estatal ha variado desde un Estado centralista a un Estado federalizante, pasando por etapas intermedias que mezclaban ambos modelos. Además, esta variedad de modelos no se daban de forma general y simultánea en el territorio y, lo que quizá sea más importante, la percepción del modelo que en cada momento y lugar se producía era distinta. Así, hablar de un modelo territorial de articulación de los niveles políticos y administrativos conduce invariablemente a aspectos alejados de la eficacia administrativa y de la juridicidad de las formas para adentrarnos en los más inseguros caminos de las percepciones, sentimientos y aspiraciones (López-Aranguren, 1983, 175), y también en la nebulosa de la cultura política y organizativa.

No se puede por ello evaluar un proceso organizativo sólo desde aspectos formales, que por otra parte son casi tan volátiles como los informales, sino atendiendo a una realidad social comprendida como un sistema complejo en el que lo tangible y lo intangible no son sino factores que conducen a un resultado determinado.

El Estado de las autonomías no es, por tanto, un modelo de organización territorial, sino, esencialmente, un modelo político de resolver los conflictos históricos y sociales de un país. Claro es que esta idea había estado oculta, e incluso manipulada (Arenilla, 1991, 98), durante la larga etapa de la dictadura franquista bajo la consigna de una uniformidad natural. Esa uniformidad no era tal y escondía no sólo el germen o las manifestaciones que en la transición democrática acabarían dominando la realidad política y social de España.

La integración de España en la última etapa de la dictadura se plantea como el principal problema político y social. Las facciones aperturistas del régimen lo perciben así y no dudan en incluir en su argumentación ideológica la transformación de los pilares en los que se sustentaba el franquismo.

La etapa final del anterior régimen significa la concienciación por los actores menos institucionalizados en el mismo de que la forma organizativa del Estado y los valores en los que se sustenta se encuentran agotados como ideas fuerza que permitan la integración social y estatal. De esta manera, la democracia se convierte en la nueva idea fuerza a la que van aparejados un nuevo modelo territorial y la reconciliación nacional, el olvido de la catástrofe que supone una guerra civil. Por ello, los tres gritos de la primera etapa de la transición —libertad, amnistía y estatuto de autonomía— son en realidad una llamada de atención sobre el único modelo posible de integración español en aquel momento. Las tres proclamas significan que la cohesión del Estado y de la sociedad pasa por la sustitución, por caduco, del modelo social de integración franquista por otro que logre resolver los problemas planteados en la sociedad referentes a los valores, la forma de organización y la conciencia histórica.

La integración se percibe como una necesidad por los actores implicados y se fundamenta sobre el consenso. Lo llamativo de aquella época no es que éste exista, sino que el consenso sea descarnado, que sea evidente (Barzelay, 1987, 111). El juego oculto de intereses que permitía ver al Estado como una realidad casi mística se desvanece ante la necesidad de sustituir una serie de actores por otros y de apoyarse en la opinión pública para que ello

fuera posible. Este descarnamiento institucional, la necesidad de ver lo que hay detrás del manto del Estado, ha podido producir a la larga un desencanto social y político, una vez que los hitos democráticos tangibles parecen haberse alcanzado.

Junto a la política del consenso hay que analizar los elementos centrífugos dentro del sistema. En este caso se va a aplicar un enfoque interadministrativo tomado al Estado organización como referente del análisis. Utilizar esta perspectiva significa reconocer, como se intentará mostrar en las próximas páginas, que existen dos niveles de percepción del problema regional español: el relativo al diseño del modelo y el que nos muestra cómo funciona en la realidad. Esta disección es necesaria a los efectos expositivos. Pero lo que en realidad se va a mantener es que el plano de los hechos no supone una desviación del modelo inicial, sino el cumplimiento del mismo, aunque esto quizá no haya sido percibido todavía por algunos actores.

2. La desigualdad

Acaso no haya nada más inapropiado para lograr la integración social y política que la desigualdad. Esta parece contrapuesta a otra idea presente posteriormente al consenso constitucional, la solidaridad. El debate sobre la reconsideración del Estado se sustenta básicamente en el conflicto de dos conceptos poco racionalizables. Por ello el consenso constitucional no se basa fundamentalmente en hechos o razones sino en percepciones, sentimientos y aspiraciones.

Bastante de carrera por el agravio y por su reparación existe en la primera etapa de la transición política que acaba en la Constitución de 1978. Hay indudables pruebas de la diversidad territorial española —sustentada en hechos lingüísticos, culturales, históricos y económicos— y de la práctica unanimidad sobre la necesidad de reconocer un *status* especial a nacionalidades como la vasca y la catalana. Sin embargo, la vinculación de la solución territorial a la reimplantación de la democracia hace que se extienda a aquélla las esencias constitutivas de ésta. La idea de igualdad aplicada al campo de los derechos y libertades individuales se traslada a los pueblos y territorios. Las justificaciones históricas para la concesión de algunas situaciones diferenciadas, Cataluña y País Vasco, hacen aparecer otras realidades nacionales menos vivas y abren paso al sentimiento del agravio.

Es cierto que la historia de España nutre de datos los distintos agravios con las nacionalidades y regiones, no obstante, el intento de reparar deudas pasadas crea agravios presentes y anhelos futuros. La espiral sólo puede pararse en una igualdad que, paradójicamente, no deja de ser agravante para los que inicialmente se sentían relegados (López-Aranguren, 1983, 195). En todo el proceso se podría percibir una mano que igualase las peculiaridades o que las diluyese, de nuevo, en una uniformidad que a algunos puede parecer esterilizadora del hecho diferencial vivido o percibido (Subirats, 1991, 109).

El agravio histórico se combate con la igualdad y ésta se debe basar, en un Estado de Derecho, en una serie de normas, aunque éstas trasladen a la vigencia actual realidades jurídicas regionales pasadas —el reconocimiento de los referendums vasco, catalán y gallego de la Segunda República y la peculiaridad foral Navarra. En todo caso, las normas constitucionales posibilitan el acceso reglado, con más o menos dificultad, al status de reconocimiento máximo de la autonomía regional. La fórmula del *café para todos* se convierte de esta manera en la salida lógica a la solución buscada inicialmente sólo para unas pocas, las nacionalidades históricas —ya el nombre trata de objetivar la diferenciación. Salida, por otra

parte, que, como iremos viendo, tampoco disgusta a los más renuentes al proceso de pérdida de poder del Estado centralista.

Lo que queda en el camino son los fundamentos ideológicos presentes, que quizá no históricos, de algunas regiones que acceden a su nueva condición. La conciencia regional, hay que recordar que es la sustentadora del hecho diferencial (López-Aranguren, 1983, 182), no germina por igual en todos los campos de España ni produce la misma planta. Este desigual reparto de la conciencia regional posibilita proyectar en el futuro situaciones de agravio comparativo. De esta manera, el agravio objetivo basado en hechos diferenciales subjetivos se combate con una tendencia uniformadora a la que se le pone una fecha tangible, cinco años tras la aprobación del Estatuto de Autonomía respectivo, para alcanzar el techo competencial máximo objeto del posible agravio para las Comunidades no históricas.

La construcción del Estado regional se realiza mediante el efecto mimético traslativo alimentado por el agravio como condicionante histórico pasado y futuro. Lo cual conduce a las tendencias uniformadoras. Estas se verán rápidamente en los Estatutos de Autonomía de las regiones no históricas y esto sucede apenas dos años después de la promulgación de la Constitución. La paradoja es que ésta se fundamenta precisamente en la diversidad, la cual será vista inicialmente como un valor constitucional, como una solución a las diversas esencias de la nación de nacionalidades y regiones que es España (Aja, 1985, 288).

El abandono de una de las fuerzas motrices de la Constitución, la diversidad, hay que fundamentarla, por tanto, además de en las reticencias del Estado, en la prevalencia de la conciencia de desigualdad y la necesidad de combatirla. Esta tendencia será alimentada y recuperada en los momentos claves del proceso autonómico.

El primer momento clave será la constitución de una comisión de expertos con el fin de uniformar lo que todavía no era divergente. La segunda ocasión se presentará en los primeros Acuerdos Autonómicos de 1981, pactados bajo los efectos del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. Acuerdos en los que domina la idea del Estado sobre el compromiso regional al excluirse de ellos a las fuerzas nacionalistas.

Otro momento, consecuente con el anterior, será el de la generalización de la solución estatutaria a la práctica totalidad del territorio español. El resultado es que el modelo estatutario logra la uniformidad que parecía no ser querida por los constituyentes (Vandelli, 1982, 210). En fin, el más persistente de las actuaciones político-institucionales será el constante manar de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que logra un efecto que va más allá de garantizar las esencias de la Constitución, hasta convertirse en constituyente de un Título VIII y de unos Estatutos poco definidos en los aspectos competenciales, esto es, en el diseño del Estado.

Como última nota sobre la desigualdad hay que señalar la desequilibrada lucha existente entre las tendencias centrífugas y las centrípetas. Lucha que a lo largo del tiempo se decanta a favor de las segundas, salvo en aquellas Comunidades donde la identidad se fundamenta en aspectos culturales (López-Aranguren, 1983, 193). Las tendencias centrífugas se basan en los sentimientos, y las tendencias centrípetas en una burocracia estatal todavía reticente a las Comunidades Autónomas y fuertemente implantada en el territorio, un ejército que se resiste a la pérdida de su poder político mantenido a lo largo del presente siglo (Solé Tura, 1985, 89), unos grupos sociales organizados sobre una base estatal, una cultura fuertemente centralista, una tradición política de siglos de concentración del poder (Muñoz Machado, 1982, 42), la necesidad de presentar una sola imagen frente a los proyec-

tos económicos y estratégicos exteriores —CEE y OTAN—, de la jurisprudencia emanada de los tribunales —en especial del Constitucional— y de un modelo económico que trabajosamente había logrado crear un mercado estatal.

II. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y POLITICA

1. La integración del Estado

Desde un punto de vista estructural conviene reflexionar, en la línea del enfoque mantenido en este trabajo, sobre si la creación de un Estado plural, esto es, con centros políticos autónomos del Estado organización, afecta de una manera esencial a la propia naturaleza del Estado en cuanto a su misión histórica de lograr el equilibrio y la integración sociales. A primera vista la respuesta debe ser positiva puesto que el Estado reconoce una serie de unidades que recortan ostensiblemente sus poderes. Gracias al recorte, puede presumirse, se establece una relación directa y, en principio, autosuficiente entre la sociedad y los entes regionales.

En esta visión las competencias que sigue manteniendo el centro responden al principio de especialización y de conveniencia pactada socialmente. Poco importa, desde esta perspectiva, si el proceso ha comenzado desde abajo o ha sido una iniciativa del centro, ya que lo trascendente es la idea de acuerdo nacional y de reparto de poderes que es lo que permite la transformación y pervivencia del Estado.

Sin embargo, la posición anterior choca contra una serie de objeciones. La misma naturaleza del Estado predica su indivisibilidad, por lo que se produce con la descentralización política es un reacomodo de posiciones en el centro de dominación del poder, cúpula organizacional (Baena, 1992 a), al variar también los apoyos y conexiones que son necesarios para conseguir el fin esencial de dicha cúpula, esto es, el equilibrio y la integración sociales. De esta manera, el diseño territorial del Estado no es sino un aspecto del diseño orgánico de la cúpula decisional que tiene su reflejo en una serie de estructuras políticas y administrativas subordinadas a ese centro decisional (Baena, 1992 a).

Hay que reconocer que puede resultar extraño predicar la subordinación de entes políticos autónomos a un centro que puede ser identificado con el Estado. Ante esta objeción hay que afirmar que el Estado es un producto de un sistema político que se concreta en la cúpula decisional. Esta perspectiva alienta, es cierto, a los mantenedores del fetiche centralista, tan necesario para avivar la llama de los sentimientos, pero también permite reconducir lo que es un Estado plural política, cultural y socialmente a la unidad sin tener que recurrir sólo al argumento de la vertebración jurídica, cuando ésta es un reflejo del equilibrio conseguido. Desde este punto de vista, el agravio estará siempre alimentado por la existencia de un centro de poder, del único centro de poder en sentido estricto.

Si se admite lo anterior, no cabe duda que lo que se exige ahora es una profundización explicativa o demostrativa que ayude a aliviar la pérdida del Estado, o su conquista, según se mire. Pero antes conviene detenerse brevemente en la realidad española al comienzo de la transición.

La ausencia de una conciencia regional generalizada, y la carencia de una institucionalización que legitimase unas estructuras políticas diferenciadas del Estado, hacen que éste tenga que asumir la tarea de una aparente automutilación no sólo administrativa, sino esen-

cialmente política. La primera labor integradora de la nueva cúpula organizacional, o del nuevo sistema político si se quiere, será la de crear un clase política que, organizada sobre principios burocráticos, vertebrará un territorio mediante la sustitución formal de los representantes de la legitimidad política. Ahora bien, hay que advertir que la integración del Estado regional se realiza sobre las estructuras sociales y políticas del Estado centralista (Solé Tura, 1985, 133). Eso determinará un fuerte débito social y político, el administrativo ya se verá, al Estado organización. De esta manera donde no exista una conciencia regional real se producirá una dependencia real del Estado central. Donde sí exista se producirá una lucha por la conquista del territorio.

En una versión menos formalista se puede mantener que en realidad lo que ha hecho el Estado es, más que mutilarse, sembrar una serie de esquejes propios que permiten reconducir las decisiones políticas a un centro. Cuando esto no se produce, es el caso de los territorios dominados por partidos nacionalistas, el pacto constitucional se reabre y puede surgir el desequilibrio de la cúpula organizacional. Este desequilibrio proviene, en su vertiente política, de la fragmentación nacionalista que distorsiona el propio sistema de representación y que dificulta la creación de un modelo unitario regional.

2. El dominio de lo político

Como ya se ha dicho el proceso de la transición se fundamenta en el dominio de las ideas sobre los hechos, como reacción a la última etapa del franquismo en la que los criterios racionales tecnocráticos pretendían arrinconar a los valores y a la ideología. La reacción fue de tipo pendular y se vio favorecida por la necesidad de sustituir la clase política franquista por una de corte democrático. Esto implicó en un primer momento la desadministrativización de la política y la anteposición de los deseos sobre el análisis de las posibilidades de la realidad. A los efectos administrativos, se hizo énfasis en la legitimidad política.

La necesidad de rediseñar un Estado y de alterar los puestos orgánicos, relegaron a un segundo plano la eficacia de lo que se estaba construyendo porque era más importante el resultado que su funcionamiento (Parada, 1992, 101); sobre éste siempre cabría reflexionar más adelante. Lo cierto es que durante un tiempo los distintos hitos democráticos, elecciones a todos los niveles, creación de órganos representativos, ejecutivos, de control, restablecimiento de nuevas redes de relaciones, el reto europeo, las diversas crisis, pospusieron justificadamente la canalización de las energías hacia empeños estructurales. Quiere decir esto que en la agenda política las cuestiones intraorganizativas e interadministrativas se encontraban relegadas por las urgencias políticas.

Lo anterior tiene sus consecuencias en el complejo mundo de las organizaciones territoriales. Los nuevos sistemas de relaciones se van desarrollando sobre las viejas estructuras centralistas y el modelo político y organizativo estatal se traslada invariablemente a las Comunidades Autónomas. La preocupación en este campo es más defender lo conseguido que lograr un sistema eficaz de relaciones en un mismo territorio. En este juego las unidades mayores, con el Estado a la cabeza, acaban paulatinamente imponiéndose a las menores.

Un aspecto decisivo para entender el funcionamiento institucional del nuevo modelo político de integración territorial es el que se deriva de la sustitución de la clase política del franquismo. Las nuevas instituciones autonómicas cumplen inicialmente desde una óptica política el papel de nutrir los recursos de los partidos y fortalecer su intervención en la vida política. Lo político consigue su institucionalización primera a través de las unidades orgá-

nicas antes que de la conciencia de la necesidad de la creación de esas unidades. Esto determinará el nacimiento de las Comunidades Autónomas y su propia capacidad gerencial.

Los aspectos positivos son indudables desde una óptica integradora. Los negativos se centran en el dilatado retraso de la puesta en marcha de políticas propias de las Comunidades Autónomas y en la relegación de los factores administrativos estrictos en detrimento de los político-partidistas, una vez que el proceso político parecía asegurado.

3. El límite de la soberanía

Dentro de los fundamentos ideológicos del nuevo Estado se elige como barrera a las aspiraciones competenciales de las nuevas realidades políticas el concepto de soberanía (De Esteban y López Guerra, 1983, 392). Esta idea se pretende que sea la barrera de contención que garantice la propia pervivencia del Estado.

Si el Estado es producto de un sistema político determinado y éste es una resultante de las relaciones de poder que se mantienen en y entre la cúpula organizacional, el límite de la soberanía no puede ser sino movable y por esencia negociable. De ahí que resulte ser un referente de naturaleza voluble con afán de permanencia para una serie de problemas que se perciben más en la zona de los sentimientos, también volubles, que en la de las formas jurídicas.

El descarnamiento del Estado, producto de la necesidad de hacer público el consenso y de que a él se pudieran añadir todos los actores interesados, convierte todo en relativo, en negociable. Pronto se comprueba con qué facilidad la casi totalidad del territorio español —salvo Ceuta y Melilla, y no por falta de voluntad— vence los criterios más o menos objetivos basados en los precedentes históricos —la Comunidad de Madrid alcanza la autonomía por otra vía, la del interés nacional. En este caso el intento de racionalización se fundamentaba en el agravio, una percepción más que una idea concreta (Pujol, 1994, 56). Lo mismo sucede con el límite de la soberanía que se entiende, legítimamente en ocasiones, como parapeto estatal de defensa ante las peticiones de las Comunidades Autónomas.

Pero la soberanía también es una percepción y no una idea concreta ya que su propia definición la arroja al terreno de lo contingencial. Y en este terreno el agravio se mueve en su elemento. Lo que acaba por suceder es que la soberanía cede ante la lógica de la igualdad. Esto debido a la dinámica de los hechos que hace saltar los fundamentos históricos en los que se había basado la diferenciación inicial del sentimiento nacional o regional, donde existía.

Otro efecto del límite de la soberanía es que se convierte en tangible y, en ocasiones, superable. Ello es debido a la falta de definición del modelo final del Estado y a la diferente intensidad que el proceso elegido impone a las diversas Comunidades Autónomas. La lógica autonómica basada en el dominio de lo político, de lo reivindicativo, de los sentimientos sobre la razón, lleva a una expansión ilimitada del concepto de autonomía alentado por una clase política progresivamente profesionalizada (Morata, 1992, 270).

En definitiva, la soberanía sólo puede atajar su mengua desde la propia lógica del sistema, por lo que acaba utilizando el uniformismo como parapeto relativamente resistente ante los empujes de las Comunidades vasca y catalana que poseen un alto grado de conciencia regional y un elevado grado de institucionalización. De esta manera el que todas las Comuni-

dades Autónomas acaben alcanzando el mismo techo competencial, algo impensable en 1978, se convierte en una necesidad estratégica percibida para la pervivencia de la integración del Estado. Claro es que ello no conjura la disgregación, aunque indudablemente permite una serie de relaciones horizontales, al lograrse un alto grado de homogeneidad competencial entre las Comunidades Autónomas —sobre todo a partir de los Acuerdos de 1992—, lo que posibilita rehacer o crear nuevas redes de relaciones institucionales. Lo más trascendente de esa estrategia es que el Estado organización puede fortalecer su posición basándola en una serie de relaciones colegiadas y no sólo bilaterales con las comunidades vasca y catalana.

El reto en la actualidad para el Estado es que no vuelvan a surgir nuevos agravios entre las Comunidades Autónomas vasca y catalana y el resto, ya que en esta ocasión no sería fácil crear una nueva línea sobre la que defender la integridad del Estado. El resultado de las elecciones legislativas de 1993, donde el PSOE necesitaba de las minorías nacionalistas vasca y catalana para gobernar, no cerró ese tipo de agravios, aunque situó en el centro del escenario político español las cuestiones nacionalistas vasca y catalana. Tras las elecciones de 1996 donde los nacionalistas de nuevo vuelven a estar en esa posición central pero con un nuevo socio, el PP, se abre una coyuntura, quizá histórica, para lograr la vertebración e integración definitiva de España.

III. LA JURIDIZACION INICIAL DEL PROCESO AUTONÓMICO

1. Las ideas y los hechos

Si bien es cierto que la fase inicial de la construcción del Estado de las autonomías se fundamenta en criterios ideológicos más que en los racionales, también lo es que en un Estado de Derecho es preciso formalizar esas ideas, crear un cauce de actuación consensuado y explícito por los actores políticos. Es desde el campo de la teorías política y administrativa de donde se suministran ideas básicas que son adaptadas a las realidades del momento. Sin embargo, algunas de esas ideas acaban por transformarse en realidades alejadas del modelo que les sirvió de referencia.

El manejo de los principios técnico-teóricos por la nueva clase política se realiza por unas personas normalmente no habituadas a su uso. Esto genera un choque entre las concepciones científicas y los sentimientos, que son por los que mayoritariamente se mueven los dirigentes políticos. Es muy difícil hacer comprender a un electorado el contenido último de conceptos como federalismo, cooperación, solidaridad, competencia, etc. Por ello dehen traducirse en términos asequibles, lo que puede conducir a su desvirtuación.

Las elaboradas construcciones jurídicas de la doctrina no deben hacernos olvidar que detrás de las construcciones de modelos teóricos de relación interadministrativo se esconden la ideología, las percepciones, los sentimientos y las aspiraciones. Todos ellos se mueven en un abanico que oscila entre el mantenimiento de un Estado fuerte y la creación de entes territoriales confederados. Por ello la utilización de términos técnicos esconde en la realidad una diferencia de significados. La búsqueda de un lenguaje y vocabulario comunes será una de las constantes de la transición y su logro, parcial o total, es el que marcará la legitimación de los actores políticos y sociales que intervendrán en el consenso conducente al equilibrio e integración sociales.

La diferencia de significados puede producirse también por la infravaloración o desconocimiento de la realidad (Solé Tura, 1985, 70). La mayor parte de los términos jurídicos

utilizados como elementos de la construcción del nuevo Estado se habían utilizado y teorizado por la clase política en una etapa de aspiraciones. Los últimos años del franquismo fueron propicios para el debate intelectual, pata el contraste de modelos comparados, sin embargo, como no podía ser de otra manera, una gran parte de la clase política no tenía experiencia en la gestión de los asuntos públicos.

El paso de la reflexión a la acción se realiza de forma súbita por una serie de protagonistas políticos que no cuentan con experiencia ni, normalmente, con memoria histórica propia. La etapa de la acción se caracteriza por ser vertiginosa y por presentar una inercia que relega la reflexión exclusivamente a consideraciones electoralistas.

Se puede decir que las elaboraciones teóricas conformadoras del Estado de las autonomías se realizan en los cinco primeros años de la transición. A esa etapa corresponde la conceptualización del Estado como un ente por perfeccionar, como un camino que anda (De Esteban y López Guerra, 1983, 336), la delimitación entre la jerarquía y la competencia, la competencia matizada, «lo básico», las construcciones —si bien tomadas de otros modelos— que priman la democracia sobre la legalidad. Pues bien, esas y otras elaboraciones van ser prácticamente las que sirvan de modelo de referencia para la clase política durante las diversas etapas de la construcción del Estado autonómico. A este respecto es muy significativo que la doctrina guarde silencio a partir de la generalización de los Estatutos de Autonomía, desentendiéndose de la verdadera construcción de dicho Estado. De nuevo se produce una gran distancia entre la teoría y los hechos y un vacío de conocimiento sobre cómo se está construyendo el Estado de las Autonomías.

2. Racionalizando la política

El intento más serio de reflexión sobre el Estado de las Autonomías se realiza ya tarde. Se produce tras la promulgación de la Constitución y de los Estatutos catalán y vasco, poco antes de la generalización de las Comunidades Autónomas. El Informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor García de Enterría pone los fundamentos a las relaciones interadministrativas del nuevo Estado. A la vez, establece los cimientos para la futura puesta en marcha de las instituciones autonómicas y del renovado Estado central. Se trata de un intento de racionalizar la ideología, que había sido la gran protagonista durante los primeros años de la transición y cuyo culmen se produce en el borrador de los Estatutos vasco y catalán.

Dicha racionalización resulta inicialmente fructífera ya que de ella saldrán los Pactos Autonómicos de 1981 y la futura Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). La inconstitucionalidad parcial de la ésta, producida en 1983, y la no aplicación en la práctica de los artículos que sobrevivieron al examen del Tribunal Constitucional, hace que la vía explícita de racionalización del proceso termine bruceamente.

El fracaso de la racionalización de la LOAPA hay que buscarla en varios factores. Ideológicamente el texto de la Ley responde a fundamentos antitéticos a las ideas sustentadas de la Constitución y de la construcción del Estado de las Autonomías. Se trata de poner coto y límites ciertos a una serie de aspiraciones que, en general, se percibían como no cumplidas, entre otras cosas porque no había habido tiempo material para ello. La Ley suponía un tratamiento de choque a las ideas para bajarlas al terreno de la realidad, siempre mucho menos atrayente.

Políticamente la LOAPA se percibe como una ruptura del consenso político, esto es, niega que la solución futura de los problemas derivados del nuevo Estado tengan una esfera política de resolución (López-Aranguren, 1983, 196-197). En su lugar se arbitran foros y medidas administrativas y jurídicas, algo que era la esencia del Informe. Parece olvidarse de esta manera el fundamento de la construcción del nuevo Estado, que no era el de crear un nuevo modelo de organización territorial, sino la recomposición del equilibrio político y social que permitiera la supervivencia del mismo Estado.

Desde un punto de vista organizativo la LOAPA trata de aplicar la lógica jurídica a problemas que no están estructurados de una forma simple o que realmente están mal estructurados. La formalidad legal precisa de hechos y actores integrados en el proceso político y tiende sistemáticamente a la aplicación de criterios uniformes en virtud del principio de la igualdad de trato. Esto choca abiertamente con una realidad basada esencialmente en sentimientos alimentados por agravios más o menos ciertos. En estas condiciones el modelo burocrático-jurídico es difícil que funcione.

La mayor pérdida de la LOAPA es la cauterización del debate sobre el funcionamiento del Estado y sus relaciones interadministrativas. La Ley resultante del Tribunal Constitucional no se cumple en la realidad y se puede considerar como una «ley maldita». Fracasa de esta manera una de las grandes ideas derivadas del texto cercenado que es la concepción del espacio administrativo como *continuum* entre organizaciones (Muñoz Machado, 1984, 133). La temprana eliminación de los intentos racionalizadores priva al país de un auténtico debate técnico-político sobre la forma en la que deben relacionarse y prestar servicios las nuevas organizaciones territoriales. Además, el texto fracasado es un buen fetiche que enarbolar ante intentos estatales que vayan más allá del entendimiento de un Estado formado por unidades políticas realmente autónomas.

Se va a mantener en los próximos apartados que la pérdida no es definitiva y que el espíritu de la LOAPA pervive en su reducto administrativo alimentado por el agravio y el rechazo a la desigualdad. Ese reducto acabará encontrado aliados en las mismas estructuras que sustentan a lo político.

IV. LA DISTRIBUCION DEL PODER Y SU EJERCICIO

1. Poder, cultura y territorio

Una cosa es distribuir el poder y otra es ejercerlo. Ante este hecho se encuentran las Comunidades Autónomas y el propio Estado tras el cierre de los Estatutos de Autonomía. Se trata de pasar del nivel de los hechos al de las realidades, de legitimar la nueva forma de realidad territorial creada y de prestar servicios a la población.

El salto es difícil si se tienen en cuenta los condicionantes generales del proceso, sobre cuyos aspectos administrativos se profundizará más adelante. Sin embargo, conviene recordar que aunque lo político domina hasta ese momento, la construcción del nuevo Estado se justifica también desde la eficacia de las prestaciones producida por el acercamiento de la Administración a los ciudadanos. De no hacerse así los efectos de una no mejora de la gestión podría afectar a la propia participación política y, por tanto, a la legitimidad del sistema. Pero es claro que la proximidad física no resuelve por sí sola los problemas, ya que hace aparecer también otros nuevos que no estaban presentes en el Estado central como son

los derivados de la construcción de nuevas redes de relaciones que ahora tendrán como centro a las instituciones de la Comunidad Autónoma.

La uniformidad final del proceso autonómico en los Estatutos asegura que las instituciones regionales, especialmente la Administración, tengan como referencia en su actuación al Estado. Esto indudablemente facilita una cierta homogeneización en las relaciones de los ciudadanos con sus instituciones en todo el territorio español. Sin embargo, los efectos negativos son los de vedar la innovación e imponer una cultura organizativa uniforme para todas las nuevas organizaciones. Los dos tipos de efectos serán decisivos para la conformación de las Administraciones autonómicas que serán las llamadas a llenar de contenido la autonomía.

Los aspectos culturales-organizativos de las nuevas instituciones son relegados a pesar de que están en el origen del consenso del nuevo Estado. Se olvida de esta manera que la percepción territorial, límite y legitimadora de las instituciones de autogobierno, es un resultado cultural y que la conformación de una cultura propia es la base de la conciencia regional y, por tanto, de la institucionalización de las Comunidades Autónomas.

La uniformidad presenta indudables ventajas para el Estado y para la lógica jurídica (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, 112-114). Como contrapartida puede anular las peculiaridades culturales que son el fundamento de la consolidación del propio Estado. Ambos efectos estarán en tensión y a la larga tendrá cada vez más importancia la calidad de la prestación de los servicios una vez que el debate sobre cuestiones ideológicas pase a un segundo plano.

2. La prestación de los servicios

Si la distribución del poder se refiere al modelo político del Estado, su ejercicio se refiere al otorgamiento de beneficios privados a los ciudadanos (Rose, 1989, 11). Es decir, se pasa de la esfera colectiva a la individual, siendo el engarce fundamental entre las dos esferas la elección democrática de los dirigentes políticos. Conforme en el acto de la votación pesen menos el componente ideológico y más el prestacional, la legitimidad irá pasando de la legitimidad democrática a una legitimidad basada, además, en la capacidad de gestionar los asuntos públicos.

De esta manera la validación del Estado autonómico será la agilidad en la prestación de los servicios y el logro de la eficacia. Para las Administraciones autonómicas la cuestión no deja de ser molesta si se tiene en cuenta que el patrón de referencia será el Estado central que era el que venía prestando hasta ese momento los servicios ahora transferidos.

Lo que sucede en realidad es que las Administraciones autonómicas se enfrentan ante una doble tarea. Por un lado tienen que ocupar el territorio que han conquistado y lo deben hacer compitiendo con otras administraciones ya presentes en ese espacio, como son la estatal, la provincial y la municipal. Por otro, tiene que prestar servicios con el fin de legitimarse ante la población. Esa doble línea de actuación en no pocas ocasiones será contradictoria ya que responde a principios bastante diferentes.

La ocupación de un territorio determinado responde a la necesidad de todo poder de hacer llegar a la población su presencia con el fin de lograr la estructuración de la sociedad y de sus grupos. A la vez, se trata de colocar hitos frente a otros poderes con los que

mantendrá una lucha por conseguir el monopolio del ejercicio del poder en un territorio. Esta visión conflictiva está apoyada por la propia naturaleza del pacto estatal que da lugar a la Constitución de 1978. Esta confiere un espacio político y un autogobierno a cada Comunidad Autónoma y coloca a esta institución por encima de los otros entes menores. Esta posición de conflicto y a esa tendencia de monopolio por parte de cada organización territorial es la competencia territorial (Arenilla, 1991, 79). Como ejemplo de la vigencia de lo dicho piénsese en expresiones como «territorio INSALUD» para referirse al ámbito de actuación de dicho organismo o el de «territorio MEC» para referirse a las Comunidades Autónomas en las que la competencia en materia de educación no ha sido transferida y que por ello es gestionada por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

La prestación de servicios tiene que ver con la fase más reciente y civilizada del Estado. La ocupación del territorio presenta rasgos coactivos y exclusivos respecto a otros poderes. La prestación de servicios trata de integrar en el sistema político a una población mediante el otorgamiento de una serie de beneficios. El poder se dulcifica y se adapta con el fin de lograr la cohesión, aunque sin abandonar los aspectos coactivos. Los dos métodos, prestacional y coactivo, persiguen lo mismo, la cohesión social, lo que sucede es que la actividad prestacional es más fácil de objetivar bajo los principios de eficacia o eficiencia. El aspecto temporal difiere también en ambos tipos de actividades, ya que la ocupación efectiva del territorio se presenta a largo plazo y sufre una serie de vicisitudes que tienen que ver con la recolocación política de las diversas organizaciones.

Para las Comunidades Autónomas el ejercicio del poder sigue siendo un dilema entre la ocupación del territorio, que a la vez está muy ligado con la construcción de un subsistema político regional, y la prestación de servicios, cada vez mayor fuente de legitimidad del poder político. Este dilema, como veremos, no afecta al Estado organización, cuya Administración centra casi todas sus energías en el mantenimiento del control territorial, lo cual no hace las cosas precisamente fáciles a las Comunidades Autónomas.

V. LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y EL NUEVO CENTRALISMO

1. La competencia territorial

Definida en sus grandes rasgos la actividad de ocupación del territorio como competencia esencial de todo ente territorial, nos encontramos que en el caso español existen como mínimo cuatro entes que coinciden en un mismo espacio y que están dispuestos a ejercer la competencia territorial: el Estado a través de su Administración periférica, la Comunidad Autónoma directamente o a través de su periferia, la provincia y el municipio. La peculiaridad de nuestra Constitución no es que cree estos niveles, sino que lo haga con carácter general y uniforme para todo el territorio, incumpléndose así la regla mencionada de que la percepción de éste es el resultado de un proceso cultural. Este «olvido» causará grandes problemas de inmediato en Cataluña donde el territorio supramunicipal se percibe a través de la comarca y no de la provincia.

La Constitución salda unas cuantas deudas históricas y entre ellas la referente a la siempre dependiente Administración municipal. Para ello se rescueta el concepto de garantía institucional y se otorga una autonomía, aunque de carácter menor, a los municipios españoles. Sin embargo no concreta el núcleo mínimo garantizable y la deja a la ulterior determinación del legislador y a la interpretación del Tribunal Constitucional. Pero lo mismo sucede con la provincia que adquiere de esta manera y por primera vez tal relevancia constitucional.

El resultado efectivo de la garantía institucional en la actualidad, tras la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, es el de que debe pervivir la institución político-administrativa titular de esa garantía tanto en el ámbito municipal, Ayuntamiento, como en el provincial, Diputación Provincial (Muñoz Machado, 1984, 213). Pero este régimen no se aplica a las Comunidades Autónomas uniprovinciales donde se entiende que éstas se subrogan en el interés provincial, lo mismo sucede en Canarias donde las Mancomunidades Interinsulares representan al interés provincial.

En este sentido se puede afirmar, en contra de lo que suele mantener la doctrina jurídica, que la naturaleza esencial de los entes locales españoles no es administrativa, de inferior rango a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, sino realmente política. Ello es debido a la pervivencia de un poder ajeno a las instancias superiores las cuales tienen que convivir y negociar con él en un mismo espacio territorial (Baena, 1984, 52).

Prueba de lo anterior es la creación en casi toda España —incluso en algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales— de Administraciones periféricas de las Comunidades Autónomas, que en muy contadas ocasiones colaboran con los entes municipales o provinciales para la prestación de competencias de titularidad autonómica. Este hecho muestra el fracaso de las relaciones interadministrativas y, a la vez, señala que los aspectos de poder dominan sobre cualquier consideración, incluso cuando es el mismo color político el que está presente en dos instituciones obligadas a relacionarse (Arenilla, 1991, 212).

El Tribunal Constitucional defiende la forma institucional, pero realmente el sistema permite vaciarlo de contenido al hacer depender legal y financieramente a los entes locales de la voluntades estatal y autonómica. El resultado es el de una serie de cascarones vacíos en el territorio (Muñoz Machado, 1984, 212). Esto es especialmente cierto en el caso de los medianos y pequeños Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales. Cascarones vacíos sí, pero ocupan espacio. Aquí se muestra que la lógica prestacional no se corresponde con la lógica de ocupación territorial porque el saldo es el de un modelo de articulación excesivamente costoso para los recursos disponibles (Parada, 1992, 84). Con ello la eficacia pasa evidentemente a un lejano segundo plano.

La situación tiene un beneficiario claro. Al Estado en el nuevo diseño organizativo se le permite la relación directa con los entes locales y no sólo a través de la regulación jurídica de los aspectos normativos básicos (Muñoz Machado, 1984, 192). Además, desde un punto de vista estratégico es claro que la lucha por la competencia territorial en cada Comunidad Autónoma disturba la lógica atención a los problemas prestacionales. Así, se constata que los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden remitirse a conflictos de lucha por la exclusividad de un poder en el territorio. Pero mientras se discute la titularidad el contenido de lo disputado pasa a un peligroso segundo plano.

La Administración local, especialmente la provincial, funciona desde la perspectiva anterior como material expansivo alentado por el poder central que tampoco renuncia, como se verá, a una expansión propia en el mismo espacio. La conclusión es el desvirtuamiento político de la Constitución y el aplazamiento durante muchos años del diseño interadministrativo entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, una vez que fracasa el proyecto incluido en la LOAPA. De esta manera, la gran perdedora es la Administración local que en la actualidad es rehén competencial de las Comunidades Autónomas ante la pasividad de la Administración del Estado para la que cumple las funciones señaladas. Además, es un rehén al que se le niega cualquier tipo de posibilidad de construir una cultura propia dado el uniformismo ineficaz al que se le somete.

Los recientes intentos de reconsiderar el sistema de relaciones interadministrativas en el sentido de realizar una nueva descentralización esta vez de carácter administrativo en favor de los entes locales —Pacto Local—, puede chocar con los intereses de las Comunidades Autónomas que en la actualidad se encuentran consolidando con gran esfuerzo sus propias Administraciones. Además, esa posibilidad se pospone cuando se está en el proceso de completar el techo competencial para las autonomías que tenían su plenitud competencial diferida.

Junto a estos factores, hay que entender que la renuncia a la utilización de la Administración Local en la vertiente delegativa o de gestión ordinaria de las Comunidades Autónomas también es una toma de postura política por parte de aquélla. Muestra la sublevación localista frente al cada vez más perceptible centralismo autonómico y a las dificultades de implantación de los grandes partidos en los pequeños y medianos Ayuntamientos. Desde esta perspectiva el problema es más grave de lo que puede parecer ya que afecta a la vertiente integradora del propio Estado.

2. La jerarquía competencial. La negociación

Si desde el punto de vista jurídico-administrativo la Constitución de 1978 consagra el paradigma de la competencia sobre el de la jerarquía, desde un punto de vista político esto no deja de presentar enormes dificultades. La reconducción a la unidad del Estado no se puede dejar sólo al buen funcionamiento de la legislación básica, a las competencias exclusivas del Estado o a la unidad jurisdiccional. Estos instrumentos no afectan a la naturaleza política del Estado y, a tenor de lo expuesto, su funcionamiento autónomo puede conducir a una disgregación del mismo.

A la vista de la experiencia de los últimos años, es claro que las cosas no han sido así. Del ejercicio diario de la competencia ha surgido la jerarquía, o una jerarquización de las competencias. El proceso no es simple pero se puede explicar por la falta de lealtad autonómica del Estado con las Comunidades Autónomas, por el fuerte contraste que experimentan éstas entre lo político y su ejercicio y por las fuertes tendencias centralizadoras del Estado en lo político, cultural, internacional y económico.

Se puede decir que el fracaso de la LOAPA, fundamentada en la racionalidad jurídico-administrativa, dio lugar a la armonización por la vía de la actuación diaria de las Administraciones estatal y autonómica, algo deseado, por otra parte por un importante sector de los burócratas estatales.

La dependencia autonómica del centro va más allá de los simples instrumentos anteriormente enunciados y abarca los siguientes: la reconducción del sistema de partidos al centro estatal; la percepción por el ciudadano, y por los propios funcionarios, de la superioridad técnica, en algunos casos, de la Administración central; el control estricto de los ingresos autonómicos por parte del Estado; la escasez de personal directivo en las Administraciones autonómicas; y el efecto mimético, que hace que la institucionalización autonómica en la mayor parte de los casos se ralentice o se paralice mediante la aplicación de las pautas de actuación y de decisión política del centro. Un claro ejemplo de lo anterior es la baja actividad parlamentaria autonómica de la que sólo se salvan las Comunidades con una elevada conciencia regional como Cataluña, País Vasco, Navarra y Comunidad Valenciana (Subirats y Arguelaguet, 1991).

Sin embargo, la vía más eficaz para lograr la relevancia del Estado organización se logra en un foro político, como no podría ser de otra manera. La negociación, instrumento por antonomasia de la integración, comienza a llenar de contenido las relaciones interadministrativas. Esto es especialmente cierto una vez que se abandona la política de enfrentamientos entre el Estado y Cataluña y el País Vasco mediante el logro de acuerdos políticos con el Partido Socialista Obrero Español, bien mediante la compartición de responsabilidades de gobierno en el País Vasco, bien mediante el apoyo implícito en las Cortes Generales por parte de Convergencia i Unió en la legislatura 1989-1993 (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992), aspecto éste que en la legislatura siguiente adquiere más relevancia y que en la que ahora se abre debe ser el eje de la misma. La conflictividad que quede será probablemente residual y derivada de fenómenos electoralistas destinados a consumo interno. En el caso catalán y vasco, hay que señalar que los pactos realizados hasta ahora sólo ha permitido integrar a los partidos nacionalistas en la política general de Estado de una forma todavía endeble e inestable.

La vía política utilizada se completa con la proliferación del llamado tercer nivel insitucional, que en España se concreta en las Conferencias Sectoriales (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, 34). Esta técnica, ya propugnada por la LOAPA, llena de contenido al inicialmente principio vago de la cooperación territorial, y descansa en el predominio del Estado en el seno de un órgano deliberante que preside la representación estatal y que integra a todas las Comunidades Autónomas. Mediante este instrumento se logra a partir de 1992 la consolidación definitiva del uniformismo autonómico (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, 84) y el consecuente predominio del Estado. Esta solución, por entenderla agravante, no es del agrado de los nacionalistas vascos ni catalanes ya que pierden su interlocución bilateral con el Estado y les fuerza a mantener relaciones horizontales con el resto de las Comunidades Autónomas. No obstante, en los momentos en los que su apoyo es imprescindible lograrán reforzar de modo formal o informal las relaciones bilaterales con el Estado. Este es el caso de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas firmado el 30 de noviembre de 1995.

3. El vaciamiento competencial

Sabido es que la descentralización lleva el germen de la centralización, en la que tiene su origen. En el caso español la cuestión se ve agravada al dejar libres las tendencias expansivas de las federaciones o de los estados plurales. El hecho más llamativo se observa en que tras el proceso de transferencias culminado hacia el año 1985 sólo se suprime el 23% de las redes periféricas de los Ministerios y de sus Organismos Autónomos en el territorio, permaneciendo todavía 60 redes y el 21% de las delegaciones totales, quedando en la actualidad no menos de 3.000 (Arenilla, 1991, 157). Las transferencias de personal son abundantes pero no guardan proporción con la supresión de la presencia del Estado en los diversos ámbitos territoriales. Además, esa presencia es sólo justificable en las competencias que realmente son exclusivas del Estado, esto es, que afecten al núcleo de su soberanía, de las funciones reales de integración política y administrativa del territorio.

Lo que en realidad sucede es que el Estado, apoyado por un sector importante de la doctrina, a la que se desvirtúa en sus planteamientos (Muñoz Machado, 1984, 162 y ss.), justifica su fuerte presencia en el territorio debido a las nuevas funciones que debe asumir un Estado plural, y a que en realidad no hay competencias exclusivas, salvo las vinculadas a la soberanía —por tanto sólo del Estado— sino concurrentes (Leguina, 1981, 824). Parece

olvidarse que tras la transferencia de las unidades prestacionales con su personal correspondiente, lo que ha quedado es una Administración que históricamente ha cumplido la función de velar por la competencia territorio estatal y no por la prestación de servicios (Arenilla, 1991, 162).

Ese olvido supone la dificultad más grande ante la que se tienen que enfrentar las Comunidades Autónomas una vez que descienden de la teoría al quehacer diario. En el descenso se dan cuenta de que las transferencias no les han dotado de suficiente personal cualificado y que el centro decisional de la Administración del Estado ha permanecido intacto.

Si bien en España no se ha producido el desbordamiento del tercer nivel institucional como en el caso italiano (Muñoz Machado, 1984, 152), lo cierto es que el efecto de ese desbordamiento se ha producido por la resistencia, a veces numantina, del Estado a retirarse de territorios que constitucionalmente corresponden a otros poderes políticos. Por ello sigue siendo imprescindible la supresión drástica de los órganos de competencia general, es decir, de aquellas delegaciones que sólo están presentes en el territorio con el efecto de ocuparlo y de dejar patente la presencia del Estado (Arenilla, 1991, 124). Lo mismo cabe decir de aquellos órganos que en el pasado tuvieron asignadas competencias prestacionales y que en la actualidad carecen realmente de ellas. Por ello la propuesta de Administración Unica no sólo es oportuna, sino imprescindible para lograr una Administración más próxima a los ciudadanos y más sensible a sus necesidades. Por ello hay que ligarla a conceptos como modernización y subsidiariedad, e implica la concepción de las relaciones entre el Estado y la sociedad de una manera distinta (Rodríguez-Arana, 1995, 227).

De no producirse lo anterior la carga que tendrán que soportar en el futuro las Comunidades Autónomas será asfixiante, ya que la potenciación de las Conferencias Sectoriales tras 1992 es previsible que suponga un recorte importante a la capacidad de actuación de los entes autonómicos. Además, si se potencian dichas Conferencias, deja de tener sentido la presencia directa del Estado en el territorio y en todas las materias en la forma en la que hoy lo hace.

La creación de Conferencias responde a un principio de cooperación política con el fin de lograr acuerdos en los que el resultado dependa del juego entre los actores implicados. Por su parte, el mantenimiento de la Administración periférica en su dimensión actual responde a la desconfianza y a la resistencia a desarrollar un Estado realmente organizado en diversos centros de poder autónomos y a considerar a las Comunidades Autónomas como verdadero Estado.

Es indudable que la situación descrita presenta algunas ventajas, especialmente para el Estado, pero, aparte de las consideraciones político-administrativas, es «un lujo que sólo se pueden permitir los países ricos» (Burdeau, 1980, 512).

Los Acuerdos de 1992 suponen además una maduración en el proceso autonómico. La solución de las diferencias mediante el conflicto se sustituye por el establecimiento de mecanismos reales y operativos de cooperación, no de forma aislada sino dentro de una estrategia global. Quizá se haya llegado a esa solución después de la constatación por parte del Estado de que las tendencias divergentes de las Comunidades Autónomas eran menores de lo que se pensaba, y que el día a día ha logrado reconducir las cosas a una vía más próxima a una identidad de intereses y de instrumentos de actuación. Claro es a ello ha contribuido de forma decisiva la actitud cicatera inicial del Estado.

La búsqueda de soluciones políticas a la cooperación es un logro del sistema que deja a un lado el hábito de residenciar conflictos políticos en el Tribunal Constitucional. A ello ha ayudado el realismo de los poderes autonómicos que ven como llenar de contenido su techo competencial es más difícil de lo que a primera vista parecía. Esta constatación ha permitido la admisión, no sin dificultades, de la ampliación de las competencias hasta el máximo techo primero por la vía de delegación de competencias del Estado y luego mediante la modificación uniforme de los Estatutos de Autonomía. Lo más significativo de la solución buscada, ya ensayada en el pasado en el caso de la Comunidad Valenciana y la de Canarias, es que se hace explícita las limitaciones de la capacidad gerencial de las Administraciones autonómicas de autonomía plena y la dificultad de la coordinación efectiva en determinadas materias prestacionales que exigen un territorio único de gestión. En el caso de la asunción de las competencias de educación de forma temporal, y parece que definitiva, ya que no se transfiere, en el caso de salud.

En cualquier caso, bien sea por la vía de las competencias delegadas, bien por la celebración de Conferencias Sectoriales sobre funciones de titularidad económica, lo cierto es que se produce una reconducción de las disparidades en torno a la posición dominante del Estado (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1982, 110). Se avanza por tanto en la línea del federalismo cooperativo, esto es, la adopción de acuerdos de forma centralizada. A los efectos de la autonomía el hecho es que los acuerdos se realizan sobre materias teóricamente exclusivas, pero en la práctica están sometidas, por el compromiso previo adquirido, a decisiones fuera del ámbito político de la Comunidad Autónoma. Es el precio de formar parte de un mismo sistema político. De esta forma, la cooperación puede conducir a la desparlamentarización (Montero, 1990, 65), al predominar los foros de debate administrativos sobre los parlamentarios.

El mismo efecto, aunque de otra naturaleza, se produce por la cesión de competencias estatales a los órganos centrales de la Unión Europea. Esa transferencia hacia arriba se produce a costa de las Comunidades Autónomas. De ahí la necesidad de atajar la frustración de las Comunidades Autónomas que ven como en algunas políticas públicas que inciden en su territorio no intervienen en ninguno de los momentos de su decisión y sin embargo les corresponde la ejecución. Al Estado le queda la tarea de supervisión de la misma, lo cual puede ser percibido por las Comunidades Autónomas como una devolución de competencias. La no previsión de una Europa de las Regiones con contenido que vaya más allá de lo simbólico —no se prevé tal posibilidad en la CIG 1996—, dificulta las tareas integradoras del Estado, por lo que éste deberá buscar instrumentos de información y audiencia en la misma línea que las Conferencias Sectoriales (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, 38) acompañados de otros políticos que legitimen la conformación de la voluntad del Estado hacia el exterior y hacia el interior.

El engranaje constitucional diseña los máximos instrumentos representativos de la ciudadanía con una presencia muy débil de las Comunidades Autónomas. A este respecto la coincidencia sobre la inutilidad del Senado es prácticamente total (Solé Tura, 1983, 135). La no institucionalización efectiva en el poder constituido de las Comunidades Autónomas —si bien se puede justificar en la incógnita que se derivaba del principio dispositivo (Muñoz Machado, 1984, 29)— favorece las tendencias centrífugas del Estado y transmite el mensaje de que las Comunidades Autónomas no son Estado salvo en lo que hayan dispuesto los Estatutos. Es preciso, por tanto, la reconducción de la periferia a las decisiones centrales del sistema político con el fin de mantener la propia integración estatal y de participar en la conformación de su voluntad.

4. La uniformidad y el Pacto Local¹

La uniformidad de las realidades organizativas locales españolas se consigue a costa de arrinconar las peculiaridades territoriales y poblacionales. Esto puede producir el riesgo del alejamiento de las instituciones de los ciudadanos. Una posible solución a esto pasa por redefinir el modelo de relación de los entes locales con las Comunidades Autónomas y el Estado.

La uniformidad se vincula a una escasez real de competencias y a una falta de originalidad administrativa a causa de la escasez financiera y de unos recursos humanos insuficientemente formados. El modelo territorial actual permite que incidan en las políticas locales, debido a estas causas, los intereses del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esto genera pérdida de legitimidad en los entes locales obligatorios, a lo que hay que añadir las posibles maniobras no totalmente inocentes de creación de otros entes supramunicipales a iniciativa de las Comunidades Autónomas. En este punto la innovación organizativa consistiría en simplificar los escalones territoriales actuales o posibles en el territorio.

Una forma de salir de lo anterior sería defender que el cauce de comunicación ordinario del Estado con los entes locales debe ser la Comunidad Autónoma. Esto se haría sin perjuicio de las competencias que retenga el Estado que, en todo caso, se coordinarán, con las de las Comunidades Autónomas. La posición que se defiende parte del supuesto de que realmente se quiere un Estado descentralizado políticamente y que se desea rentabilizar los enormes esfuerzos de todo tipo que se vienen haciendo en nuestro país desde la transición política a favor del equilibrio y la integración sociales.

La siguiente cuestión se refiere al modelo de relación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales incluidos en su ámbito territorial. Es comprensible que las Comunidades Autónomas muestren recelo ante las propuestas que se vienen realizando por el Estado de una nueva descentralización política en favor de los entes locales. Cuando todavía se encuentran en período de consolidación organizativa y recibiendo nuevas competencias, que en el caso de 10 regiones supone duplicar el número de sus recursos actuales, se les pide que cedan poder y medios a los entes locales. Lo llamativo de la petición, pueden pensar las regiones, es que venga del Estado, tan cicatero en el proceso de descentralización política en los últimos quince años. No puede evitarse la sospecha de que por esta vía, y manteniendo el Estado el privilegio de la relación directa con el nivel local, se trate de reducir el poder político y administrativo de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la nueva descentralización política debe plantearse una vez que se redefina el modelo de relaciones interadministrativas en España, en este caso, las relaciones entre el Estado y los entes locales.

En la solución que se propone, la Comunidad Autónoma no puede reproducir el papel que históricamente ha mantenido el Estado con los Entes locales. Se trata de que se aplique con lealtad el principio de subsidiariedad mediante la utilización de los mecanismos de la transferencia y de la delegación. También cabe, pero no como solución general, el consorcio y el convenio debido a la dependencia que generan. Desde las Comunidades Autónomas se puede alegar la falta de competencia técnica de algunos entes locales. Precisamente es uno de los argumentos que ha mantenido el Estado para mostrarse renuente a las transferencias a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, difícilmente se puede mejo-

¹ Apartado revisado de ARENILLA SAEZ, MANUEL (1995) «La innovación organizativa en las corporaciones locales» en *Terceras Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela. Consellería de Economía e Facenda. Pág. 92-95.

rar los recursos humanos locales si se les mantiene dentro de una cultura organizativa de la dependencia. Pero aunque la carencia exista, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo de políticas formativas que faciliten la existencia de funcionarios locales que sean capaces de prestar servicios, en el caso de que se produzcan transferencias o delegaciones a los entes locales, con, al menos, la misma calidad que viene prestando la Comunidad Autónoma. Se trataría de repartir las fases de toda política pública entre el nivel regional y los entes locales. A éstos les correspondería la implementación inferior y la ejecución, correspondiendo la implementación superior de la política y la reflexión sobre los medios necesarios a la Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva uniformadora se puede argumentar que no es posible la solución señalada porque no se puede extender a todos los entes locales. Es obvio que cada ente local presenta unas características propias y que tienen muy distinto volumen orgánico y presupuestario. Por ello las soluciones deben ser sectoriales, en razón de materia y en una serie de fases a las que se vayan incorporando los entes locales según sus posibilidades. Estas deben ser tendencialmente igualadas por las diversas políticas de la Comunidad o, en caso de no ser posible, mediante el incentivo a la creación de mancomunidades y, en último caso, mediante consorcio o convenio. Para que el modelo sea efectivo, es imprescindible, por tanto, un papel activo de las Comunidades Autónomas.

VI. LAS POLITICAS PUBLICAS AUTONOMICAS

1. La zona blanda

En España el Estado del Bienestar ha dejado de existir tras la aparición de las Comunidades Autónomas. Es más propio hablar de las Autonomías del Bienestar ya que a éstas les corresponden prestar las políticas públicas que llenan de contenido el concepto de bienestar.

Se ha transferido la «zona blanda» del Estado cuando éste está en crisis, precisamente por la prestación de los productos públicos generadores de bienestar. Esta afirmación es cierta especialmente en el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias, ya que les corresponde prestar los servicios relacionados con la salud y la educación; en un nivel similar hay que situar a Navarra. Pero es extensible a todas las demás tanto por las competencias recibidas, por ejemplo en servicios sociales, culturales, de fomento de la actividad económica y social, etc., como por la necesidad de legitimarse ante la población respectiva a través del ofrecimiento de ventajas diferenciadas que justifiquen la creación de la propia Comunidad Autónoma.

La crisis de los servicios públicos se ha trasladado a las Comunidades Autónomas y esto va a ser más cierto en el futuro tras los Acuerdos Autonómicos de 1992. A los problemas ya vistos que padecían las Comunidades Autónomas se añade otro que cuestiona los mismos límites de lo público. Esta crisis empuja en el sentido de la necesidad de coordinación y pone el énfasis en la capacidad gerencial ante la escasez crónica de los fondos públicos. Todo ello abona la idea de una centralización de las grandes decisiones que afectan al bienestar en su relación con el gasto público. Esencialmente porque éste es deficitario y porque es el Estado el que sufraga el déficit y el que debe responder del mismo ante los organismos internacionales.

Si seguimos con el término de zona blanda veremos que el Estado se ha quedado con el núcleo duro. Este se traduce desde una perspectiva de recursos humanos en un elevada

concentración de capital humano altamente cualificado. Atendiendo a la función decisional hay que preguntarse si la zona blanda realmente decide sus políticas públicas o si éstas le vienen determinadas por el centro. Advirtiéndose que se está tratando el tema de la auténtica razón de ser de las Comunidades Autónomas, no sólo en su faceta prestacional, sino en su capacidad intrínseca de vertebrar su subsistema político a través de una serie de decisiones conformadoras, que es lo que son las políticas públicas (Baena, 1992 a).

La referencia al núcleo duro por contraste con la zona blanda nos remite a la naturaleza del Estado tras las transferencias. Este ha perdido gran parte de sus prestaciones, salvo en materia de seguridad social y de empleo y, en una todavía amplio territorio, en materia de educación y de sanidad. De esta manera el núcleo duro, sobre todo a medio plazo, se identifica con los instrumentos coactivos clásicos del Estado: defensa, justicia, orden público e imposición fiscal (Garrido Falla, 1993, 8). Este panorama ha llevado a un sector de la doctrina a rebelarse contra las técnicas del federalismo de ejecución que impliquen una presencia del Estado en el territorio exclusivamente represiva (Ortega, 1987, 79). Esta es una prueba más de la importancia política de la competencia territorio. Esta argumentación es hasta ahora la objeción más sólida que se puede poner a la propuesta de la «Administración Unica» ofertada por el Presidente de Galicia, el señor Fraga, y que recoge en esencia la mencionada técnica federal (Fraga, 1994, 207).

Volviendo a la pregunta de si existen auténticas políticas públicas autonómicas, la escasa capacidad de financiación propia de las Comunidades Autónomas, y el hecho de que una elevada proporción de los ingresos autonómicos provengan de subvenciones finalistas nos dan una primera pista sobre la respuesta, que forzosamente ha de ser negativa. Una segunda pista vendrá del lado de la capacidad real legislativa de los parlamentos autonómicos. La última se referirá a la innovación autonómica.

Las cifras y datos de los que se disponen permiten apuntar en la línea de duda de la existencia de una formulación real de políticas públicas por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido lo dicho coincide con la percepción de los actores sociales y políticos implicados en algunas Comunidades Autónomas, precisamente en las de presumiblemente mayor conciencia regional (Morata, 1992, 292 y ss).

Si lo anterior se considerase válido estaríamos ante el principal instrumento de vertebración del Estado Autonómico. Significaría admitir que el núcleo decisional conformador sigue estando en el centro. Mejor dicho, que a ese centro se han añadido posiciones de interés territorial de forma variable con objeto de poder seguir cumpliendo la función de integración de la sociedad y del sistema político. En esta línea hay que señalar que la jerarquización decisional constatable en los partidos políticos es un factor de primer orden para que las grandes actuaciones políticas se puedan reconducir a la unidad. Esto explicaría la necesidad de incluir en el sistema conformador del Estado a los partidos nacionalistas mayoritarios, caso catalán y vasco, por otras vías que no susciten el agravio.

2. La originalidad administrativa y la capacidad gerencial

El sistema de financiación de las transferencias seguido en España excluye la inversión nueva y sólo financia en su origen el coste efectivo de los servicios. Esto no se modifica hasta 1990 (Salanes y Cabases, 1991, 124). Esta medida genera que la innovación organizativa se haga a costa de la prestación de los servicios o de la eficiencia de los mismos. El balance de

estos años muestra que la innovación, junto con los «excesos juveniles» ha ido a engrosar el abultado déficit de las Administraciones autonómicas.

El ya comentado efecto mimético no tiene sólo su origen en una escasa inventiva de las Comunidades Autónomas sino que responde a un complicado conjunto de factores. La escasez de personal directivo es uno de ellos y es producido por la no transferencia por parte del Estado de los efectivos que realmente intervieran en el apoyo a la toma de decisiones y en la función de implementación. Claro es que inmediatamente hay que afirmar que las nacientes Comunidades Autónomas recelaban de la importación de directivos estatales. Se trata, en definitiva, de un desencuentro que da lugar a una variable carencia, pero en cualquier caso muy significativa, de personal altamente cualificado en las emergentes Administraciones autonómicas.

Debido a lo anterior, la estructura organizativa autonómica se construye alrededor de un elemento humano acostumbrado a tareas de ejecución y no de decisión. De esta manera el único modelo que les era posible diseñar era el de origen, esto es el de la Administración del Estado, y en especial el de su periferia. La cuestión se agrava en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales creadas a partir de las Diputaciones Provinciales, dado el tradicional papel que estas venían cumpliendo de subordinación a la Administración del Estado.

Al lado del elemento humano administrativo hay que destacar la escasa, en general, originalidad de la clase política autonómica. Los dirigentes de los partidos están jerarquizados según el nivel territorial, correspondiendo la cúspide a las instituciones estatales y la base a las administraciones autonómicas y locales. Ello no es sino el resultado de la fuerte jerarquización y burocratización de los partidos políticos. A la vez esto genera una homologación no sólo en las actuaciones públicas producida por los centros emanadores de los programas electorales, sino también en la forma en la que se organizan las instituciones. Se puede decir que la organización de los sistemas de partidos, como sistemas burocráticos, rehuyen la diversidad y se decantan por la uniformidad, logrando de esta manera la creación de sistemas político-administrativos compatibles.

La capacidad gerencial pasa a un plano destacado tras la consolidación de las instituciones autonómicas. En ese momento el ciudadano demanda una prestación de servicios, al menos como lo venía haciendo el Estado. En esto va consistiendo cada vez más la institucionalización autonómica, en la capacidad de respuesta a las necesidades individuales, grupales y colectivas. Pues bien, la percepción de los agentes sociales y políticos es que esa capacidad gerencial es baja lo que se muestra en la insatisfacción de las clientelas y grupos de interés (Morata, 1992, 289).

La combinación de una escasa originalidad administrativa con una incipiente capacidad gerencial podría llegar a cuestionar la propia legitimidad de las instituciones autonómicas. Podría producir una cierta añoranza del Estado central (Morata, 1992, 288) al que, como sabemos, no han podido perder de vista a pesar de las transferencias y porque sigue ostentando importantes actividades prestacionales y coactivas. Ante este riesgo el Estado organización no puede permanecer al margen. De nuevo hay que recordar el origen de pacto político, de solución integradora del modelo territorial actual. No es admisible, por tanto, decir que la escasa capacidad gerencial da la razón a los propugnadores de unos mayores poderes del Estado, ya que es el mantenimiento de estos poderes, que en parte deberían estar en manos de las Comunidades Autónomas, lo que ha conducido a la situación actual. Un cambio de actitud en la línea señalada supondría variar la forma de entender el concepto de lealtad autonómica por parte del Estado.

VII. EL FACTOR DE LOS RECURSOS HUMANOS Y EL FACTOR PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO

Entre los factores administrativos conviene destacar a los efectos expositivos la evolución de los recursos humanos y del factor presupuestario y financiero, una vez expuestos algunos aspectos del **diseño orgánico**. Quedarían por tratar la producción y circulación de información y el procedimiento (Baena, 1992, a). Sobre el segundo sólo se conoce de forma general la vertiente jurídica de dicho factor y muestra que las administraciones autonómicas siguen a la del Estado y que, a pesar de tratarse sólo de una materia básica, lo cierto es que la capacidad innovadora de las Comunidades Autónomas ha sido baja (Subirats, 1991, 118), de tal forma que la legislación estatal se ha aplicado directamente. Sobre el procedimiento real de la tramitación de los asuntos públicos sólo se tienen impresiones poco precisas recogidas básicamente en los medios de comunicación y que no son demasiado benignas para las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al último factor, el de la producción y circulación de información, se plantea el problema de poseer datos empíricos al ser un factor dominado por los aspectos informales. No obstante, se pueden apuntar las notas de politización y clientelismo como factores explicativos de la construcción de los puntos de enlace del proceso comunicativo interno y externo, que, parece ser, está dominado en muchas Comunidades Autónomas por un alto grado de informalismo.

Es indudable que es urgente contar con datos y análisis certeros de la realidad de cada uno de los cinco factores en cada Administración autonómica. De momento sólo es posible indagar en ellos a través de la formalidad de la regulación. Un análisis factorial profundo de cada Administración ofrecería indudables parámetros de buena Administración a los poderes políticos en la formulación y desarrollo de sus políticas públicas (Baena, 1992 b).

1. La movilidad y la jerarquía burocrática

Una prueba del estado de salud de las relaciones interadministrativas se puede encontrar en el grado de movilidad de las funciones públicas territoriales. Antes hay que advertir que en España se optó por la creación de diecisiete funciones públicas autónomas además de por la estatal, ligadas entre sí a través de la normativa básica estatal, la cual fija un denominador común a todas las Administraciones. Este hecho formal es decisivo para entender la movilidad.

El efecto de la legislación básica es el de homologar en lo fundamental a las funciones públicas y, por tanto, favorecer su interconexión. Sin embargo, y a falta de datos que abarquen a todas las Administraciones, esto no ha sido así. En la actualidad el grado de movilidad entre las funciones públicas es mínimo y se limita a unas pocas convocatorias realizadas por la Administración del Estado a iniciativa de alguna Administración autonómica y que suele afectar a escasos puestos y de relevancia normalmente menor. Por lo que respecta a la Administración local el grado de movilidad vertical u horizontal es claramente residual. Conviene preguntarse por tanto qué es lo que ha producido este resultado si la reforma de la función pública de 1984 propugnaba en el texto de la ley la movilidad entre todas las Administraciones públicas (Arenilla, 1992, 214).

El origen se encuentra en el proceso de transferencias. Este como sabemos, se realiza con la fuerte oposición de los cuerpos burocráticos, que además se niegan —lo siguen

haciendo— a ser transferidos a las Administraciones emergentes. Se aduce por aquéllos la inseguridad del puesto de trabajo y la presumible politización de las Administraciones autonómicas, cosa que en este aspecto ha resultado cierto en alguna medida. La percepción de las Administraciones autonómicas como una automutilación del Estado explica el rechazo psicológico por parte de los directivos estatales. Este rechazo no se ha suavizado a lo largo del tiempo, lo que ha producido una incomunicación burocrática.

Otro factor de aislamiento lo ha constituido la continua oferta de plazas en el Estado para los cuerpos burocráticos que de esta manera han funcionado como bomba de succión de los candidatos más capacitados. La atracción por la función pública del Estado se debe al mejor nivel retributivo, en términos generales, a las amplias posibilidades de promoción profesional y a la impresión de los candidatos de que se está en el verdadero centro decisorial del Estado. Esta impresión se ve reforzada por lo mantenido anteriormente sobre la debilidad, o incluso inexistencia, de las políticas públicas autonómicas, su elevado grado de mimetismo con el Estado (Comisión de análisis y evaluación del Sistema Nacional de Salud, 1991) y el hecho de que las grandes políticas públicas siguen decidiéndose en el centro.

Desde un punto de vista institucional el mimetismo en la función pública es muy elevado, una vez reconducida a la unidad alguna disidencia como la valenciana. Es en el seno de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, una de las precursoras de las ahora generalizadas Conferencias Sectoriales, donde el Estado logra la primacía sobre el resto de las funciones públicas, tanto autonómicas como locales. Ello es debido a la inestabilidad inicial de las estructuras de personal autonómica, con un elevado índice de rotación de sus cargos dirigentes, y por la, en general, mayor cualificación y estabilidad de los miembros que apoyan a la representación estatal en dicha Comisión, al menos por lo que se refiere a la primera etapa decisiva de la consolidación del modelo de función pública estatal.

El resultado de lo anterior es un nuevo tipo de jerarquización de la función pública, que además se ve impulsada por la formalización de las negociaciones con los sindicatos de funcionarios a partir de 1987 (Arenilla, 1993, 45). Efectivamente, la implantación sindical de los funcionarios y trabajadores públicos se organiza en demarcaciones locales, provinciales, autonómicas y estatal, de forma muy burocratizada y, por tanto, jerarquizada. De esta manera, las decisiones adoptadas por los dirigentes centrales de un sindicato, que son los que negocian con la Administración del Estado, irradian a todo el territorio mediante consignas e instrucciones estratégicas que los órganos sindicales territoriales plantearán en las diversas mesas de negociación. Este hecho se ve potenciado por ser la instancia central la que negocia el contenido del Estatuto de los funcionarios públicos y los límites retributivos de todas las Administraciones públicas.

Por estos medios la Administración estatal influye de una forma decisiva en la gestión de los recursos humanos de todas las Administraciones públicas. En este sentido es en el que se puede hablar de una jerarquía funcional y una jerarquía de negociación. En la cabeza la Administración del Estado y en la base las Administraciones locales. Estas se hayan sometidas a la legislación emanada por el Estado que en este campo encuentra una forma de penetrar en la capacidad autoorganizativa de la autonomía local, y una forma de relacionarse exclusivamente con dicho nivel administrativo, ya que en esta materia las Comunidades Autónomas no tienen competencia alguna.

2. La corresponsabilidad política

La prueba de la descentralización política no se encuentra ni en las declaraciones de los líderes, ni en el volumen de competencias y medios gestionados por las Comunidades Autónomas. Si no existe autonomía en el ingreso no existe verdadera autonomía política.

Ya hemos visto como el grado de dependencia de las Administraciones autonómicas es relativamente alto respecto al Administración central. Sin embargo, hay que reconocer que los indicios de ese centralismo refundado son en ocasiones difíciles de hallar y su análisis suscita controversias y opiniones encontradas. A ningún responsable político le gusta reconocer una dependencia en temas como la autoorganización, el personal o el grado de desarrollo de la identidad autonómica. Pero en asuntos económicos las cosas están más claras, sencillamente porque son medibles. Así sólo el 15% de los ingresos de las Comunidades Autónomas de máximo techo competencial provienen de la recaudación de tributos, cedidos por el Estado y sometidos al poder de normación de éste (Castells, 1991). El resto de los ingresos provienen de subvenciones estatales, de las que casi el 58% son finalistas. Además, hay que recordar que el presupuesto total de las Comunidades Autónomas representa el 25% del correspondiente a todas las Administraciones Públicas españolas.

Las cifras anteriores son lo suficientemente elocuentes, a nuestros efectos, para no tratar la evolución de los mecanismos de financiación a lo largo de los últimos años. La tendencia, si bien es cierto que camina hacia una mayor autonomía financiera autonómica, de momento se concreta todavía más en el campo de las aspiraciones que de los hechos. Sin embargo, la transformación del mapa político tras las elecciones legislativas de 1993 permitirían aventurar un avance en la autonomía financiera por presiones de los nacionalistas conservadores catalanes, aunque esto podría generar a corto o medio plazo nuevas situaciones de agravio. Así ha sido tres años después. Por un lado, la cesión del 15% del IRPF ha agravado a las Comunidades Autónomas de menor nivel de renta respecto a las más ricas. Por otro, el sistema buscado de mayor corresponsabilidad es muy tímido y no altera en realidad el sistema de financiación autonómico. Esto ha llevado al momento presente donde se pide participación en la gestión de determinados impuestos estatales con la posibilidad de adecuarlos a las necesidades de cada territorio autonómico.

Con frecuencia se da más importancia a las cuestiones de financiación de las Comunidades Autónomas que al resto de los factores que intervienen en la autonomía. La única explicación es la ofrecida anteriormente, esto es, resulta más fácil medir el grado de autonomía en pesetas. Pero a menudo se olvida que las reticencias en el campo económico responden a una estrategia general del Estado con las Comunidades Autónomas y los entes locales. Estos tampoco gozan de autonomía financiera y en el proceso de descentralización del gasto en los doce últimos años la Administración local sólo ha visto incrementado su participación en el gasto público en dos puntos.

La escasez financiera que se concreta en abultadas cifras de déficit, cercanas en no pocos casos al 30% de los recursos anuales, se ha cimentado hasta reforma de 1992 en el traslado del coste de la innovación a las Comunidades Autónomas. El déficit también hay que achacarlo a los costes de la consolidación de una clase política regional que en ese nivel se encuentra fragmentada por la proliferación de los partidos regionalistas (López-Aranguren, 1983, 195), que en algunos casos han formado y forman parte de gobiernos de coalición, con el consecuente fenómeno expansivo de la organización administrativa.

En el lado positivo hay que señalar que la política restrictiva en la financiación ha reconducido por la vía de hecho las peligrosas tendencias disgregadoras. En este aspecto el Consejo de Política Fiscal y Económica, modelo para las Conferencias Sectoriales, ha sido el principal instrumento integrador de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no ha logrado atajar el elevado déficit presupuestario que en más de una ocasión pone al Gobierno contra las cuerdas ante los organismos financieros internacionales. Muy bien esto podría considerarse una venganza autonómica ante la nula capacidad de influencia en las políticas decididas exteriormente.

El déficit tiene una causa más conocida que se refiere no al mundo de las finanzas, sino al de las responsabilidades y la imagen. Si los ingresos provienen del Estado, éste es el que realiza la actividad coactiva con los ciudadanos y, por tanto, es el que soporta los costes políticos de la presión fiscal. Además, esto permite a las Comunidades Autónomas jugar con la ficción de la no responsabilidad política sobre las decisiones de gasto. El resultado es la no percepción por el ciudadano de que el gasto autonómico tiene su origen en los impuestos estatales.

El sistema se cierra con la esperanza de que el déficit sea enjugado algún día por el Estado que, en la versión de las Comunidades Autónomas, es el causante de la no transferencia de suficientes de ingresos. Esto no es tan descabellado puesto que en los últimos años hemos visto el enjuague deficitario por el Estado de determinadas alegrías presupuestarias de clubes de fútbol, bancos y otras empresas privadas.

Claro es que el problema no se cierra exclusivamente en el aspecto cuantitativo. La reforma del sistema de financiación es una parte de la reforma de las relaciones interadministrativas en España. Tiene que ver con la lealtad entre las instituciones y con una profunda reforma de la Administración del Estado, especialmente en su periferia. Lo que sucede es que en la financiación los sentimientos se cuantifican y se antepone de esta manera la autonomía a la solidaridad en contra del espíritu de la Constitución.

Surge, de esta manera, una profunda división en cuanto al coste que supone estar adheridos a esa estructura que es el Estado. Esta visión mercantilista no es extraña al propio sistema ya que dos Comunidades Autónomas, País Vasco y Navarra, se rigen por ese principio al transferir al Estado el coste proporcional de su mantenimiento. Este agravio es el único que subsiste, aunque es de gran importancia, en la actualidad después del proceso uniformador que se ha mostrado en las anteriores páginas. El resultado es el de un agravio difícil de justificar esencialmente para una Comunidad como Cataluña, por ejemplo, y la reacción de las regiones más pobres del Estado que ven ensancharse el abismo de desarrollo interregional (Solé Tura, 1985, 120).

Lo que sucede es que tan legítimo resulta que Cataluña cuestione la forma en que se gestiona su aporte excedentario a las Comunidades más pobres, como que éstas teman por la vigencia de la solidaridad. El énfasis desde esta perspectiva se centra en la capacidad del Estado en su función redistributiva, en la eficacia de la misma y en el destino que se le da al excedente. Este, por ejemplo en Andalucía, se destina a subvenciones no productivas, mayoritariamente destinadas al consumo (Cazorla, 1990, 23-24), esto es, no se espera del excedente intercomunitario que revierta al desarrollo de todo el Estado, sino que cumple una exclusiva función pacificadora o de adormidera social.

La corresponsabilidad fiscal no es por tanto una exigencia de las regiones ricas sino una auténtica necesidad del Estado. A las regiones pobres les servirá para huscar políticas

incentivadoras y para esforzarse en la mejora de su eficiencia. A las ricas les ayudará para potenciar una dinamicidad económica de la que se beneficiará todo el Estado y, por tanto, también las regiones menos favorecidas. Porque lo que no se puede plantear es un modelo de autonomía de ingresos total en razón de la población, por ejemplo, que excluya la función redistributiva del Estado.

De nuevo volvemos por la economía a la ideología. La integración del Estado exige una corresponsabilidad política en el juego de una solidaridad bien entendida. Las tentaciones financieras secesionistas conducen claramente a la desintegración del Estado, no por la vía económica, sino por el sustento ideológico en el que se apoya. Por eso hay que volver a las políticas cohesionadoras e integradoras que revivan el pacto político que dio lugar a la Constitución. Los problemas son muchos, malas noticias, pero la solución, ahora como en el principio del diseño del modelo, está en la mano de los actores políticos, y eso son buenas noticias.

REFERENCIAS

- ACUERDOS AUTONOMICOS DE 28 DE FEBRERO DE 1992. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.
- AJA, ELISEO y OTROS. (1985) *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Tecnos.
- ARENILLA SAEZ, MANUEL (1995) «La innovación organizativa en las corporaciones locales» en *Terceras Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela. Consellería de Economía e Facenda.
- ARENILLA SAEZ, MANUEL. (1993) *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*. Madrid. La Ley.
- ARENILLA SAEZ, MANUEL. (1992) «La Función pública autonómica: ¿Un modelo agotado? REDA n.º 74.
- ARENILLA SAEZ, MANUEL. (1991) *Modernización de la Administración periférica*. Madrid. MAP.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO. (1993) *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. I*. Madrid. Tecnos.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO. (1992 a) *Curso de Ciencia de la Administración. Vol. II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO. (1992 b) *Instituciones Administrativas*. Madrid. Marcial Pons.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO. (1984) *Organización administrativa*. Madrid. Tecnos. 1984.
- BARZELAY, MICHAEL (1987). «El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una Comunidad Autónoma española». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 17.
- BURDEAU, (1980) *Traite de Science Politique, II*. París. L.G.D.J.. 30 Edición.
- CASTELLS, ANTONI. (1991) «El sistema de financiación autonómica: balance y perspectivas de revisión», en *El Estado de las Autonomías* de Antonio Monreal (Editor). Madrid. Tecnos.
- CAZORLA PEREZ, JOSE. (1990) «Andalucía en el contexto español: desigualdad y solidaridad» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* de Juan Cano Bueso (Edición y coordinación). Madrid. Tecnos. 1990.
- CHISHOLM, DONALD (1987) «Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations», en *Bureaucracy and public choice* de Lane (Ed.). Londres. Sage.
- COMISIÓN DE ANALISIS Y EVALUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (1991). Informe y recomendaciones.
- DE ESTEBAN, JORGE Y LOPEZ GUERRA, LUIS. (1983) *El Régimen Constitucional español 2*. Madrid. Labor.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL (1994) conferencia en *Hacia una vertebración definitiva del Estado*. Valladolid. Cortes de Castilla y León.
- GARRIDO FALLA, F. (1993) «La Administración única: problemática de una obviedad». *Revista de Administración Pública*, n.º 130.
- LEGUINA VILLA, JESUS. (1981) «Las Comunidades Autónomas» en *La Constitución Española de 1978* de Predieri y García de Enterría. Madrid. Civitas.
- LOPEZ-ARANGUREN, EDUARDO. (1994) «Nacionalismo, Regionalismo y posnacionalismo en las Comunidades Autónomas del Estado español». *Razón y Fe*, tomo 230.
- LOPEZ-ARANGUREN, EDUARDO. (1983) *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MONTERO, JOSÉ RAMON. (1990) «El debate sobre el federalismo en España: Notas marginales sobre algunas cuestiones implícitas» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* de Juan Cano Bueso (Edición y coordinación). Madrid. Tecnos.
- MORATA, FRANCESC. (1992) «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico». *Revista de Estudios Políticos* n.º 76.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. (1982) *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*. Madrid. Civitas.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. (1984) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*. Madrid. Civitas.
- PARADA, RAMON. (1992) *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid. Marcial Pons.
- PUJOL I SOLEY, JORDI (1994) conferencia en *Hacia una vertebración definitiva del Estado*. Valladolid. Cortes de Castilla y León.
- RODRIGUEZ-ARANA, JAIME (1995) «Administración única: descentralización y eficacia». *Revista Aragonesa de Administración Pública* n.º 6-7.
- RODRIGUEZ-ARANA, JAIME (1995) *Autonomías y Administración Pública*. Madrid. Praxis.
- ROSE, RICHARD (1989) *Ordinary people in public policy*. Londres. Sage.
- SALANES I GIRALT, M.* MONTSERRAT Y CABASES I PIQUE, M.* ANGELS. (1991) «El Fondo de Compensación interterritorial. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990» en *El Estado de las Autonomías* de Antonio Monreal (Editor). Madrid. Tecnos.
- SOLE TURA, JORDI. (1985) *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid. Alianza. 1985.

- SOLOZABAL, J.J. (1992) «Sobre el Estado autonómico español». Revista de Estudios Políticos, n.º 78.
- SUBIRATS, JOAN. (1991 a) «Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores» en *Poder Político y Comunidades Autónomas* coordinada por Figueo y Mancisidor. Vitoria. Parlamento Vasco. 1991.
- SUBIRATS, ARGUELAGUET. (1991 b) «El techo autonómico desaprovechado». EL PAIS, 11 noviembre de 1991.
- VANDELLI, LUCIANO. (1982) *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid. IEAL.

TECNICAS Y FORMULAS DE COOPERACION EN EL ESTADO AUTONOMICO

Adolfo Hernández Lafuente

Director General de Cooperación Territorial.
Ministerio para las Administraciones Públicas

SUMARIO

I. INSTRUMENTOS DE COOPERACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.—II. ORGANOS DE COOPERACION: 1. Conferencias Sectoriales. 2. Organos de segundo nivel, Comisiones y Grupos de Trabajo. 3. Organos de cooperación y órganos colegiados. 4. La representación de las Comunidades Autónomas en órganos de la Administración del Estado. 5. Comisiones Bilaterales de Cooperación. 6. Otros órganos de cooperación.—III. ORGANISMOS DE COOPERACION: 1. Organismos comunes dotados de personalidad jurídica. 2. Consorcios.—IV. PLANIFICACION Y PROGRAMACION CONJUNTA: 1. Concepto. 2. Régimen jurídico. 3. Tareas conjuntas.—V. CONVENIOS DE COLABORACION: 1. Naturaleza y régimen jurídico. 2. Modalidades. 3. Utilización de los convenios. 4. Criterios seguidos en la Administración del Estado.—VI. LA ENCOMIENDA DE GESTION ENTRE DISTINTAS ADMINISTRACIONES: 1. Régimen jurídico. 2. Utilización de la encomienda como instrumento de cooperación. 3. Encomiendas de gestión con traspaso de medios.—VII. OTROS INSTRUMENTOS.