



---

# SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y FINANCIACION AUTONOMICA

*Francisco PEÑA*

## **La situación de partida en 1977-78**

**E**s evidente que al margen de acontecimientos históricos, ya muy pasados, en la I y sobre todo en la II República española, el Estado autonómico nace en su pleno sentido al hilo de la transición española. En el momento en que se decide en nuestro país iniciar un nuevo proceso democrático con la elaboración de una nueva Constitución, simultáneamente e incluso previamente (ya en la etapa franquista estaba planteada esta hipótesis y en todo caso existía un contexto sociológico y político) se estaban planteando y en ese momento con mucha

más virulencia, una serie de demandas que pretenden una nueva estructura del Estado.

Ya antes, pero sobre todo en ese momento, empiezan a surgir desde los nacionalismos periféricos requerimientos al resto del Estado en el sentido de que una nueva etapa política española era consustancial a un nuevo orden constitucional y a un nuevo sistema de integración de esas periferias históricamente tensas y mal, al menos a su juicio, integradas en España. Incluso surgen, aunque ya existían también, elementos disgregadores dentro del mundo nacionalista de la unidad de España; por tanto, la dialéctica integración-segregación, el papel de los nacionalismos empieza a aflorar, y se plantea a los constituyentes y a los preconstituyentes la necesidad de afrontar este problema de raíz.

La segunda demanda importante que se plantea en la transición española es la necesidad de una democratización política que también debe llegar a la estructura administrativa. Es decir, se trata de vincular la descentralización del poder que el sistema democrático acarrearía a la transformación política que se estaba llevando a cabo. Aunque sea muy sintéticamente y quizá no del todo justo, habría que contraponer la llamada descentralización por funciones (en la jerga utilizada durante el anterior régimen, derivada incluso de las escuelas vigentes en los años cincuenta), a la descentralización política del poder para propiciar una transformación política, democratización por tanto también a estos niveles de la estructura del Estado.

Y por fin y como siempre, la necesidad de una efectividad mayor y de una modernización de la organización territorial y administrativa, cuestión siempre pendiente pero que se quiere vincular también como una demanda más a esa reforma que se plantea de la estructura del Estado.

### **El marco inicial**

El marco en el que este debate se desarrolla tenía, entre otras, las siguientes características.

La primera es que la vida política discurría durante aquellos años en un ambiente de preocupación y de recelo, de incertidumbre, y hasta cierto punto de inseguridad, tanto en la clase política inexperta en estas lides, más allá de las reflexiones históricas o historicistas que se podían hacer, como en la ciudadanía, no consciente o no suficientemente consciente de qué se

pretendía también con esas reivindicaciones de cambiar o modificar la estructura política del Estado, desde el ámbito territorial.

Una segunda dificultad añadida muy importante era la ausencia de un modelo que se pudiese copiar miméticamente en todo o en parte en el sistema comparado; lo más parecido que se podía plantear entonces era una hipótesis federal, pero la realidad española estaba muy ajena a cualquier posibilidad de plantearse un modelo de ese tipo, tanto por falta de experiencia como por la mala experiencia habida en los intentos federalistas del siglo pasado y principios de este y la mal imagen que tenía el federalismo en España por sus fracasos sistemáticos a la hora de abordar una estructura territorial. Estas incertidumbres, preocupaciones y recelos y las dificultades de abordar un modelo ya existente y trasladarlo literalmente al sistema español, están presentes continuamente en la elaboración de la Constitución. Los pasos previos que se dan a su aprobación con la creación de las preautonomías, hace mucho más meritorio el hecho de que todo esto, la Constitución y los primeros pasos tímidos que se dan para abordar la nueva estructura del Estado, se realicen con un consenso global muy amplio y con un refrendo del pueblo español todavía más importante. Y, todo hay que decirlo, aquellas soluciones que se dieron en buena medida fueron tan acertadas, que el paso del tiempo las ha revelado como los pilares fundamentales sobre los que se ha construido el Estado autonómico.

Por eso, y a pesar de todas las ambigüedades que pueda tener el proceso, sin duda ciertas en algunos casos, cuando se dice que la Constitución en realidad no ha dado respuesta clara y definitiva a ninguno de los problemas que tenía planteados España en cuanto a la nueva estructura territorial que se le quería dar, no se está siendo justo en el juicio; lo cierto es que la Constitución sí da respuesta a algunos de los interrogantes que, una vez resueltos, permitieron dar los pasos suficientes y firmes para ir construyendo el Estado autonómico. Es decir que lo que la Constitución hace, es algo que el tiempo ha revelado como muy acertado. Insisto en esto porque es frecuente y cada vez lo será más, oír quejas de que buena parte de los problemas del Estado autonómico devienen de que la propia Constitución no los resolvió de entrada. Esto es una afirmación que sin ser incierta es profundamente injusta, y además sugiere quizá otra idea de cómo se debía haber abordado la Constitución para que nos hubiese dado mejores frutos de lo que nos ha dado ésta, lo que, en el mejor de los casos, estaría por ver. Lo cierto es que la afirmación es injusta en la medida en que la Constitución sí que aborda

ciertos problemas y sobre todo, crea el marco para afrontarlos como luego se hizo.

### **El modelo territorial en la Constitución**

El Título VIII, base de la estructura del Estado consagrada en la Constitución, no concreta la organización territorial de España, a pesar de que, y algún día se escribirá más sobre esto, cuando la Constitución se aprueba e incluso cuando se está elaborando, ya se han dado pasos fundamentales en materia de la organización territorial. No hay que olvidar que en el momento en que se aprobó la Constitución ya existían trece preautonomías y las que faltaban lo eran por razones puramente de oportunidad, cuatro actuales autonomías uniprovinciales cuyo futuro aún no estaba decidido: Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra, con su régimen foral.

Es decir, a pesar de todo, la Constitución sabiamente no concreta la organización territorial, aunque eso sí, la posibilita y establece el procedimiento de configuración, fijando muy bien los pasos a dar para llegar a concretar esa organización territorial dejando a las instancias políticas, con la flexibilidad suficiente, la responsabilidad del proceso.

Por tanto, la discusión sobre si la Constitución establece un modelo determinado de Estado o no es una discusión en la que cualquier respuesta es válida, sobre todo en términos científicos. Pero en términos políticos se puede decir sin riesgo a exagerar, que, a pesar de lo que pueda parecer, la Constitución sí establece un modelo de Estado determinado; es un modelo de Estado específico, que no tiene equivalencia en modelos federales. Las previsiones que la Constitución realiza sobre el modelo de Estado de España permiten hablar de un determinado modelo, con sus características peculiares, que a partir de la propia Constitución puede tener diversas posibilidades de materializarse. Puede devenir en una fórmula o en otra e incluso, como luego veremos, deja un gran margen de dinamismo a ese proceso para que se pueda moldear el Estado en diferentes direcciones. Pero no es cierto que no haya un modelo de Estado en la Constitución. Por ejemplo, la Constitución permite tanto que haya un Estado desigual en cuanto al reparto de poder o en cuanto a los poderes descentralizados en las autonomías con territorios organizados en Comunidades Autónomas, como también que exista un Estado homogéneo, un Estado en el que básicamente los poderes descentralizados sean los mismos en todas las partes del territorio.

Una desigualdad autonómica, como hasta ahora ha existido por ejemplo en el campo competencial, o una homogeneidad autonómica, como al final probablemente ocurra al menos en las áreas competenciales, son perfectamente posibles dentro del marco constitucional. Precisamente el modelo que marca la Constitución es un modelo abierto, abierto pero un modelo, cuya característica esencial precisamente es esa, que permite una serie de posibilidades que luego la propia historia y los responsables de la misma en nuestro país van adecuando y van decidiendo que vaya en un sentido o en otro. Esa es precisamente la primera propiedad de este modelo.

### **Los elementos del modelo autonómico**

El elemento principal del modelo, como ya ha sido reconocido, es el principio dispositivo. Abarca muchas áreas de los poderes, de las competencias e incluso de los aspectos administrativos. Según este principio dispositivo, la Constitución establece una bandeja de posibilidades en múltiples aspectos de los que los poderes pueden disponer con bastante discrecionalidad. Es un principio que está suficientemente analizado por la ciencia y no entraré más en ello. También en el ámbito político se reconoce y practica este principio dispositivo como uno de los elementos básicos de la creación del Estado autonómico.

Otro elemento principal del modelo es que reconoce el derecho a la autonomía, no sólo a los territorios históricamente identificados con la autonomía o con mayores sensibilidades autonómicas, sino a todos los territorios. Es otra de las virtudes de la Constitución, reconocer el derecho de autonomía para el conjunto de los territorios que componen España.

Otra característica es su perfectibilidad. El modelo, a diferencia de otros de carácter federal clásicos y acabados en sí mismos, aunque lógicamente modificables, adquirirá la forma definitiva a medida que vaya avanzando. Es un modelo además dinámico; la Constitución, por ejemplo, establece fechas, plazos, para modificar estatutos, para asumir nuevas competencias, para múltiples cosas, de tal manera que el propio modelo reconoce que la propia dinámica debería ir modificando sus propios elementos, la naturaleza de ese modelo, pero no contiene una fecha de cierre del proceso.

Como es lógico y derivado de esto, la constitución de ese modelo exige un proceso estatuyente que se va desarrollando también poco a poco, de tal manera que la elaboración, aproba-

ción y puesta en marcha de los Estatutos de autonomía se hace a través de un proceso estatuyente como lo fue también el proceso constituyente constitucional. Ese proceso también es dinámico y tiene su propio desarrollo. Es fundamental insistir en este aspecto porque no pocas veces en el ámbito de la Administración es fácil negar estos principios, es fácil defender la petrificación del modelo en un determinado momento, decir que el Estado autonómico es lo que es y nada más. Una lectura seria de la Constitución y sobre todo de los debates y de las alternativas que tuvo la redacción del Título VIII, revela que en el espíritu del constituyente y en la propia redacción de la Constitución, estos procesos se perciben de una manera mucho más abierta y dinámica de lo que pudiera parecer en un primer momento.

El modelo deja bien claro que hay un poder constituyente único. Este es un principio que tiene mucha importancia en este momento, y la tendrá más en un inmediato futuro; hay un poder constituyente único y no existe, y esto también es muy importante a mi juicio aunque sin duda hay discrepancias, en este proceso constituyente una traslación de la soberanía. Sí existe, en cambio, una participación en el poder y más en concreto en el reparto del poder. La soberanía nacional radica y siempre radicará en el pueblo español, al que representan las Cortes Generales. Estas, además de ostentar la soberanía nacional, tienen el encargo explícito de controlar el proceso y en todo caso ser el instrumento final, tener la capacidad definitiva para decidir el auténtico reparto del poder. Esto tiene su importancia, como veremos después, para abordar con seriedad los procesos de iniciativas autonómicas de reforma estatutaria sobre las que recae una enorme confusión constitucional y política sobre cómo se debieran desarrollar, bajo qué principios y dónde radica la soberanía y quién es el que al final decide. Por tanto habría que decir que las Cortes Generales tienen un poder superior en todo caso para decidir sobre las demandas particulares y tienen el deber y el encargo constitucional de controlar el proceso. Y esto significa, insisto, que la soberanía radica en las Cortes Generales, aunque la Constitución efectivamente permite, estimula y habilita un reparto de poder y una participación plural en el reparto del poder, en este caso por parte de las instituciones autonómicas.

Otra característica del modelo, derivada del espíritu constitucional y que ha dado y dará mucho juego político, es que conjuga con habilidad y sabiduría, fruto del consenso sin duda, el reconocimiento de situaciones peculiares en cada territorio con la posibilidad de un desarrollo de conjunto y general; este es un elemento muy dinámico en la vida diaria del Es-

tado autonómico, lógicamente también muy conflictivo. La Constitución permite afrontar de una manera muy amplia, muy generosa, con grandes posibilidades, situaciones específicas, como insularidad, pobreza, lengua, y al mismo tiempo permite también que esas situaciones específicas se desarrollen compatiblemente con una visión de conjunto y general del Estado. Otra cosa es que la práctica política acierte en el necesario equilibrio y en evitar privilegios y discriminaciones. Lo que se trata aquí de resaltar es este elemento de un modelo que lo diferencia de otros.

Esta característica de pragmatismo político y jurídico ha evitado algo que fue quizá el germen del fracaso de otros ensayos de descentralización política en nuestro país. Ha evitado también estériles polémicas nominalistas sobre una serie de principios. Las primeras discusiones que se planteaban sobre el proceso autonómico en España estaban cargadas de la misma visceralidad y del mismo academicismo del que estuvieron cargadas a lo largo de la historia. La Constitución resolvió la cuestión rebajando el problema de una manera radical al ámbito del pragmatismo y del posibilismo político y jurídico. Hoy es virtualmente imposible leer debates sobre las autonomías tan radicales y academicistas como los que se planteaban en otras épocas. Así ocurre con debates, por ejemplo, sobre federalismo, independencia, nacionalismo, que, además de desarrollarse con serenidad, no ponen en cuestión las virtudes del modelo vigente.

### **La dinámica del proceso autonómico**

A mi juicio, es demasiado aventurado decir, como algunos pretenden, que ya las preautonomías configuraron un determinado modelo y que los constituyentes no hicieron más que plasmar eso en términos de la Constitución. Más bien, puede aventurarse que las preautonomías pudieron haber acabado perfectamente en lo que han acabado, en Autonomías, o podrían haber acabado en una especie de descentralización administrativa, según los modelos de la época, en una especie de «super-Diputaciones Provinciales».

Lo cierto es que cuestiones fundamentales como el régimen electoral, la capacidad legislativa de los parlamentos, etcétera, no estaban decididas. Las preautonomías fueron una cobertura para extender al resto de España lo que ya estaba decidido políticamente y es que, de alguna manera, había que dar una amplia autonomía a ciertas partes del territorio español que la demandaban históricamente y con mayor intensidad, como Cataluña,

País Vasco y Galicia. Lo cierto es que al aprobarse la Constitución ya estaban en marcha las preautonomías, un dato incuestionable que influyó más o menos decisivamente y que permitió que el debate se plantease en unos términos más sensatos y más relajados. Por ejemplo, cuando se debatía si se creaba una Diputación General para Cataluña, ante el éxito del regreso de Tarradellas el Gobierno hubo de reconocerle y nombrarle Presidente de la Generalitat, porque los catalanes se negaban a que se creara una Diputación General y lo que querían era recuperar la existencia de la Generalitat. Pues bien, se decide y se da un paso fundamental: estas decisiones fueron capitales porque con ellas se amortiguó la tensión política.

En el año 79 se aprueban ya los primeros Estatutos de autonomía, inmediatamente después de aprobarse la Constitución, proceso ya prácticamente simultáneo y que empieza a generalizarse. La aprobación de la Constitución y los Estatutos de autonomía es prácticamente simultánea para los primeros Estatutos lo cual revela, efectivamente, que se iba muy deprisa y que se tenían ideas muy claras, al menos, de las líneas gruesas del modelo y que había que avanzar deprisa porque ambos procesos, el democrático y el de descentralización, el de creación de las CC.AA. eran simultáneos. Un ejemplo de ello es que, decidido el texto constitucional, hubo de modificarse el contenido de los Estatutos, en fase de consenso muy avanzado, por resultar incompatible con aquél (así ocurrió con la previsión de financiación por convenio en el borrador consensuado del Estatuto catalán).

En el año 80 se aprueba una de las más importantes leyes que se han dictado en el Estado autonómico, la LOFCA, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, pieza básica de todo el sistema. Es una gran ley porque ha permitido, además de respetar los sistemas forales vasco y navarro, construir la financiación autonómica con bastante acierto, mucho más de lo que pueda parecer ahora. La LOFCA es una gran ley que fue muy discutida, muy debatida, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos aspectos se partía de una improvisación y no se sabía cómo iba a evolucionar el sistema autonómico.

En el año 81 se producen los primeros pactos autonómicos entre el Gobierno de entonces (UCD) y el PSOE, en el que se deciden varias cosas fundamentales: el cierre del mapa territorial, cuestión fundamental porque se eliminan algunas incertidumbres que aún existían como el caso de Segovia y de León, se decide también el ritmo de constitución de las restantes Comunidades Autónomas, de modo que el último Estatuto que se

---

aprobó fue el de Castilla y León con el Gobierno del PSOE, en febrero del 83 (junto a otros tres).

*Francisco Peña*

Se acuerda al tiempo algo fundamental, y estos pasos sí que fueron decisivos como constatación del pragmatismo y del dinamismo que ya hemos analizado: que las Comunidades Autónomas del Artículo 143 tengan potestad legislativa y un sistema institucional similar al resto de las Comunidades Autónomas, es decir un Parlamento, todos los poderes clásicos, incluso se arbitra la posibilidad de que puedan tener Tribunales de Cuentas, etcétera. Esto es importante porque no está ni en la Constitución, ni tenía por qué estar: se decide en un acuerdo político entre el Gobierno y los partidos más importantes de entonces. Se decidió algo también muy importante: la velocidad de acceso de ciertas CC.AA. a determinados niveles de competencia, concretamente las del Artículo 143, cuya puesta en práctica aún colea después de los Acuerdos Autonómicos del 92 de los que luego hablaremos, y unas soluciones específicas para Canarias y la Comunidad Valenciana que habían quedado muy descontentas al quedar en ese cierre del mapa autonómico incluidas en las del Artículo 143, cuando sus aspiraciones eran llegar a un nivel mayor de competencias con rapidez, arbitrándose las leyes orgánicas conocidas, LOTRACA y LOTRAVIA, que las hacen saltar al primer nivel. Soluciones que incluso algún riguroso podría calificar de frívolas y discutibles, pero que en lo que a mí me interesa aquí destacar, permiten afirmar claramente que el sistema ha funcionado satisfactoriamente, desarrollándose con un enorme pragmatismo político y con un enorme pragmatismo jurídico perfectamente encajado en la Constitución, virtud fundamental que yo querría resaltar.

El año 83 registra otro hito importante: las primeras elecciones a las Asambleas en trece Comunidades Autónomas que estrenaban Estatuto de autonomía. A partir del 83-85 se producen los primeros traspasos masivos a las CC.AA. de acuerdo con las redacciones que entonces tenían los Estatutos de autonomía. Ese es el momento capital de construcción de la Administración autonómica: ya tenían un Parlamento, tenían un gobierno democráticamente elegido y se empieza a rellenar de competencias su autogobierno, aunque ya tenían algunas de la fase de preautonomía, modestas eso sí, pero lo importante es que en esos años el proceso de traspasos es ya un hecho serio, masivo y definitivo.

En el año 86 se produce una modificación muy importante en el sistema de financiación autonómica: aunque habrá ocasión de tratarlo más explícitamente, me interesa destacar que se da un

giro fundamental. Hasta entonces, la financiación autonómica se basaba en el coste efectivo que se reconocía en los decretos de traspasos. El nuevo sistema da un vuelco espectacular y se va a un sistema de financiación en el que entran muchos más factores: se empieza a distribuir el dinero acumulado en las transferencias con otros indicadores que son población, pobreza relativa, etcétera.

Simultáneamente y esto es muy importante, en estos años, fruto de la inexperiencia, de la falta de cultura de cooperación y pacto en la clase política y en la organización administrativa, se había creado un clima de conflicto entre el Estado y las CC.AA. que derivó en una remisión masiva de contenciosos mutuos al Tribunal Constitucional.

A partir del año 89 se llegó a la conclusión de que aquella situación era insostenible, había más de 400 asuntos pendientes de sentencia en el Tribunal Constitucional, lo cual tenía al Estado autonómico en una permanente provisionalidad. No se sabía muy bien qué iba a pasar con competencias fundamentales que estaban sujetas a sentencia y por tanto no se podía modular una Administración, un Ministerio, una Unidad Administrativa porque no se sabía cómo iba a quedar ese conflicto y eso acabó siendo un grave problema. Entonces iniciamos un proceso muy complicado de negociación para retirar de mutuo acuerdo conflictos del Tribunal Constitucional; al tiempo hubo una batería de sentencias muy importantes en esos mismos años que permitieron despejar el panorama y dar los pasos siguientes en la construcción del Estado autonómico. En todo caso, a partir de este año es cuando empieza a descender la conflictividad jurídica, ponemos en marcha instrumentos de prevención de conflictividad con la mayoría de las CC.AA. y esto ha funcionado muy bien. Es decir, iniciamos en la práctica, aunque luego se ha convertido en instrumento básico del modelo, el conocido principio de cooperación aplicado al Estado autonómico.

En el año 91 se toma una decisión importante por lo que va a afectar al futuro: un acuerdo entre los principales partidos del ámbito nacional para reformar el sistema electoral en trece CC.AA. que garantice que en esas trece (las otras cuatro, Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, tienen su dinámica particular) se simultaneen las elecciones autonómicas y las locales, que es lo que viene ocurriendo desde entonces, lo que provoca la primera reforma importante de los Estatutos de autonomía en aquellas en que el acuerdo lo exigía. Vuelvo a mi reiterada afirmación; es un acuerdo político adoptado para marcar un determinado calendario electoral el que lleva a la reforma de los Es-

tatutos de autonomía como un elemento obligado, para su cumplimiento. Esto es importante dado que hay en estos momentos algunas iniciativas de reforma que pretenden volver a romper este calendario electoral y dejar que algunas CC.AA. puedan fijar sus fechas de elecciones libremente rompiendo el acuerdo que se tomó entonces.

En el año 92 se firman los segundos Acuerdos Autonómicos de carácter global, que hacen que una serie de competencias como Educación, INSERSO, Trabajo, entre otras muchas, puedan ser asumidas por las CC.AA. del Artículo 143 incluso con potestades legislativas. Se consagra en esos mismos Acuerdos Autonómicos como principio de funcionamiento político el principio de cooperación, instrumento sustancial del Estado autonómico que es de práctica habitual en los Estados federales. El compromiso de los firmantes (Gobierno, PSOE y PP) permite trasladar su puesta en práctica a los órganos habituales (conferencias sectoriales) y a las relaciones ordinarias entre el Estado y las CC.AA. Además se completa el mapa autonómico obligándose a redactar algo que a esta fecha ya se ha cumplido, los Estatutos de autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, culminándose con su aprobación en el 95 definitivamente el mapa autonómico.

En el año 94 se produce la reforma de los Estatutos de autonomía de las diez CC.AA. afectadas para incorporar las previsiones de los Acuerdos Autonómicos, cuya puesta en marcha se había iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica 9/92.

Otro hito importante que va conformando de forma simultánea este modelo es el debate, ya en plena madurez del Estado autonómico, sobre el Senado como Cámara territorial. Todos sabemos que una de las quejas sobre el Senado es que es una Cámara de representación territorial nominal: en la práctica sin embargo, no lo es, en buena medida incluso su propia composición y el sistema electoral lo impiden *de facto*. Ahora se está intentando reformar el Senado, se han dado unos pasos previos importantes, con un acuerdo de principio entre los grupos parlamentarios en el Senado, para ir configurando el Senado como una Cámara auténticamente territorial.

El debate sobre el Estado de las Autonomías del año 94 fue un debate importante. Ese debate, sobre el que todos teníamos temor previo sobre su desarrollo, aunque muy lejos del temor catastrofista de algunos, fue muy importante porque participaron prácticamente todos los presidentes de las CC.AA. y el presidente del Gobierno de la nación. Se utilizaron aunque fuera simbólicamente los idiomas propios de algunas CC.AA., y, ello

es lo más importante, los debates revelaron que el Estado autonómico está plenamente aceptado por todos y sirve para afrontar y encauzar los problemas fundamentales que pueden afectar a nuestro país en el ámbito territorial y esa fue quizá la mayor virtud del debate: consagró al Estado autonómico como un elemento de unidad y de integración española, respetando además su pluralidad interna.

Por fin, como se sabe, se ha puesto en marcha una Ponencia que ha alcanzado unas primeras conclusiones para reformar la Constitución en lo que toca a la composición y atribuciones del Senado, proceso que tardará un tiempo, porque estos procesos son lentos, pero que ya es, creo, irrefrenable.

En estos años hemos cubierto un hito histórico más, hemos realizado buena parte de los objetivos de traspasos de las competencias a las CC.AA. del Artículo 143, en particular INSERSO y Universidades, que eran las que teníamos como prioritarias para la etapa. En esta próxima legislatura, en virtud de los Acuerdos Autonómicos, deberá transferirse la enseñanza en sus niveles obligatorios y en un próximo futuro, creo que no lejano porque las cosas van madurando, se transferirá también el INSALUD. Como se sabe no estaba incluido en los Acuerdos Autonómicos, pero se decidió por los dos principales partidos de este país que en cuanto al INSALUD tenga un sistema de financiación definido, claro y con carácter permanente, se puede ir claramente a descentralizar también su gestión. En ese momento España será un país con un nivel de descentralización muy profundo, quizá el país más descentralizado del mundo; todos los servicios educativos, sanitarios, culturales, asistencia a desfavorecidos, todo esto que forma parte de lo que un Estado moderno debe dar a sus ciudadanos día a día para que funcione el país, todo esto estará descentralizado. Por tanto seremos uno de los países, con los federales clásicos, en que tengamos los ciudadanos una Administración intermedia, no estatal, (aunque no se llame federal) que nos preste esos servicios públicos básicos.

A hilo de este proceso de transferencias se está produciendo una reforma cuantitativa muy importante en el conjunto de las Administraciones Públicas. Nuestros cálculos son que cuando estén transferidos el INSALUD y la educación no universitaria, de cada diez funcionarios en España, seis lo serán de las CC.AA., dos del Estado y dos de los ayuntamientos, a reserva de que luego haya procesos de traspaso de algunos servicios a las Entidades Locales. Eso introduce unos cambios sustanciales en muchas cosas, por ejemplo en la negociación colectiva en la función pública, que se irá dispersando y se irá fragmentando

de una manera clave, problemas como la movilidad de los funcionarios, el acceso a la Administración «federal», todo ello hará cambiar muchos esquemas de funcionamiento en las actuales Administraciones. Y también reformas cualitativas, cambios fundamentales en las funciones, en los procedimientos, en la manera de actuar de los funcionarios, sobre todo de los funcionarios estatales, configurándose unas Administraciones que funcionarán de forma completamente distinta a como se ha funcionado históricamente en este país.

### **Elementos de homogeneidad y de diferenciación**

Trazado el proceso autonómico de forma gruesa, es el momento de plantear algunas reflexiones que sugiere el mismo título de esta ponencia, es decir, el encaje de las peculiaridades territoriales en el proceso general de construcción del Estado autonómico.

La primera tiene que ver con algo que analizábamos antes: que el Estado autonómico es más el fruto de la experimentación que de un modelo academicista preelaborado. Uno de los elementos capitales que hay que tener en cuenta cuando se habla del Estado autonómico, es el papel que han jugado, juegan y jugarán los nacionalismos periféricos. Esto es un elemento propio del Estado autonómico que no se da, en general, en los Estados federales, o que donde se da, es siempre con unas características muy particulares. No tienen nada que ver Cataluña y Euskadi con lo que pueda ser Quebec en Canadá, aunque algunos puedan buscar similitudes.

El papel que han jugado y juegan los nacionalismos periféricos, tiene unas características que me gustaría resaltar para que se valoren los elementos de homogeneidad y heterogeneidad que se han ido implantando y que se seguirán desarrollando. Puede ser polémico y discutible, pero, a mi juicio, las CC.AA. históricas como Cataluña, el País Vasco y Galicia y en cierto modo Andalucía, han sido las que han tenido mayor protagonismo en la construcción y desarrollo del Estado autonómico. Dicho de otra manera, y comparto esta afirmación de los partidos nacionalistas, sin Cataluña y País Vasco es difícil pensar en un Estado autonómico, o al menos como se presenta en estos momentos, y la experiencia lo avala. El peso de Cataluña y del País Vasco en cuanto a la aportación de ideas, de fórmulas, ha sido fundamental; incluso se puede llegar a pensar que ha sido una manera de participar en la construcción del Estado autonómico. En ese sentido, no es del todo legítimo afirmar después: esto no nos gusta o no ha salido bien.

Para bien o para mal, debemos todos ser corresponsables de ese proceso.

La otra gran característica, que acompaña a esta, ha sido que este papel prevalente de las CC.AA. históricas se ha visto acompañado y simultaneado con la configuración general del Estado autonómico y ello a pesar de la natural tendencia de los partidos nacionalistas a no subordinar el desarrollo de su autogobierno al modelo general. Sin embargo, lo cierto es que al tiempo que se configuraba el autogobierno de las CC.AA. históricas y desde éstas se aportaban ideas para irlo construyendo, se iba configurando con carácter general el Estado autonómico; y esto es muy importante también como elemento de integración, porque al ser el proceso simultáneo, se está contribuyendo al modelo general.

También hay que destacar que la estructura fundamental del Estado autonómico se ha consolidado y sería muy difícil concebir una España futura como un Estado no descentralizado.

Otra reflexión muy importante dentro de este panorama es que la demanda de autonomía, de poder por parte de las Comunidades Autónomas ha sido desigual, fruto fundamentalmente de este carácter abierto del proceso. Ello ha permitido también, al tiempo que se da satisfacción a la integración de los nacionalismos periféricos, consolidar el resto de las CC.AA. De ahí también lo injusta, y en todo caso poco acertada, que es la crítica que a veces se vierte, de que cuando se reconoce una competencia o se traspasa una materia a una Comunidad Autónoma histórica, se le está dando un privilegio. Esta es una visión sectoria y deforme del proceso; esto ha ocurrido siempre así, en los últimos años y desde que existe el Estado autonómico, y es normal que así sea por el papel protagonista que tienen ciertas CC.AA. Lo cierto es que cuando se reconoce una competencia acaba siendo reconocida al resto de las CC.AA. que lo solicitan por el propio devenir de los hechos.

Otro elemento específico de nuestro modelo y éste es un problema de entidad, es que nuestra organización territorial ha devenido en una enorme complejidad; nuestra Administración no es ya lo lineal, lo simple y lo esquemática que era antes. Hoy todo es mucho más complicado, hoy todo se ha enrevesado, lo que no quiere decir que tenga que ser una Administración más ineficaz, sencillamente es que es mucho más compleja.

Las tensiones centro-periferia se han agudizado, esto también es una característica importante a destacar, fruto del acelerado desarrollo del proceso. Hay una tensión centro-periferia que

está ahí, que se ha extendido además a todos los territorios. Antes se veía mal a Madrid desde Cataluña o desde San Sebastián; ahora uno lee la prensa de Zaragoza, Sevilla o Murcia y se leen el mismo tipo de análisis y quejas. Todo el mundo considera a Madrid como un rival, cuando no como un enemigo. Las tensiones centro-periferia se han agudizado; es, creo, el fruto de una enfermedad infantil que acabará con toda seguridad, aunque está tardando un poco más de lo deseable. En todo caso no debe preocupar más de lo imprescindible mientras se administre bien esa tensión y creo que, por el momento, se administra razonablemente bien.

Otra característica importante a tener en cuenta para analizar el proceso autonómico es la enorme importancia que tiene el sistema de partidos, tanto el nacional como en el nivel autonómico, en la configuración del Estado autonómico. No es lo mismo un Estado autonómico en el que todas las autonomías fuesen gobernadas por partidos de ámbito estatal o por partidos regionalistas o nacionalistas. El caso de Alemania, por ejemplo, donde los *Länder* son gobernados por la CDU o por el SPD, es bien distinto al español, donde hay en estos momentos tres Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas y en otras una situación de apoyos mutuos muy sofisticada. Por tanto son fundamentales para la buena administración del Estado autonómico, para el buen desarrollo, dos cosas: una, el sentido que tengan del mismo y del ejercicio del poder los partidos de ámbito estatal, cómo configuren sus alianzas o su manera de entender ciertas CC.AA., por ejemplo al definir su estrategia de reforma de Estatutos de autonomía, y de otro lado, el papel que jueguen los partidos nacionalistas y regionalistas, tanto si gobiernan como si no gobiernan, pero influyen políticamente en las instituciones o en la sociedad. Quiero simplemente destacar aquí sin mayores connotaciones políticas que el papel de los partidos políticos, los de ámbitos estatal y los nacionalistas y regionalistas, en el desarrollo del Estado autonómico es capital, es fundamental.

La siguiente cuestión que tiene que ver con el desarrollo de la construcción del Estado autonómico y a modo de recapitulación, es la polémica sobre el carácter abierto del modelo. Este es un debate muy complejo, muy dado además a simplificaciones y a buscar el enfrentamiento político por defender una posición u otra, acusándose de centralistas a aquellos que defienden el modelo cerrado, o de disgregadores a aquellos que defienden el modelo abierto.

Lo cierto es que la Constitución define un modelo, ya lo decía antes, que en sí mismo encierra la idea y la necesidad de un pro-

ceso de desarrollo y de evolución. Es un modelo flexible en todo caso, sea abierto o cerrado, muy flexible y con estas características funcionará en el próximo futuro. Lo que no es, es un modelo que esté continuamente sometido a reinterpretaciones; puede ser flexible y abierto, pero no permite que el Estado autonómico se esté reinterpretando continuamente, cuestionando por ejemplo su denominación o cambiando las reglas de poder fundamentales que establece la Constitución.

La Constitución fija una serie de principios que forman parte de la médula del Estado autonómico a partir de la cual vale el debate, pero lo que no permiten la Constitución ni el propio modelo es que se estén reinterpretando continuamente.

No es un modelo cerrado porque si lo fuese no habría permitido el proceso evolutivo y dinámico que ha tenido en los últimos años y que tiene que seguir teniendo; incluso cabe pensar que si hay que cerrarlo, habría que pensar para qué, porque hay elementos propios de ese dinamismo que no es que sean buenos o malos, es que son imprescindibles, por ejemplo el sistema de financiación autonómica. Este es un elemento dinámico en propia esencia, entre otras cosas porque estamos ante un modelo de financiación que ha sido bueno en términos generales pero, evidentemente, se ha quedado viejo y tiene elementos claves, como por ejemplo la corresponsabilidad fiscal o la vinculación de la Comunidad Autónoma a la gestión de los impuestos, que están por debatir y por tanto esto es un elemento abierto, nos guste o no. De modo que si alguien pretende cerrar el modelo estará cortando de raíz su capacidad de evolución.

Lo importante no es tanto decidir si es cerrado o abierto (es evidente que el sentido común lleva a pensar que habría elementos que habría que ir cerrando y habría otras cosas que habría que dejar abiertas), lo importante es que cualquiera que sea la evolución del Estado autonómico, éste debe desarrollarse dentro de los cauces constitucionales establecidos. Es importante decirlo porque alguno puede pensar que efectivamente no es tan necesario el seguir los cauces constitucionales establecidos, sino los que la coyuntura política permita o condicione.

Pérez Royo sostiene que el desarrollo permanente del Título VIII es una prolongación del proceso constituyente y está llena de sentido la afirmación. Un buen ejemplo práctico de esta afirmación es el que me lleva a sostener sistemáticamente que cualquier modulación importante o relativamente importante del reparto del poder consagrado en el Estado autonómico, debe

formar parte de un acuerdo político similar al que se originó cuando se elaboró la Constitución, es decir, compartido por la mayor parte y, en todo caso, por los principales partidos políticos de este país. Porque el desarrollo del Título VIII, como dice Pérez Royo, forma parte del proceso constituyente. El admitir esa tesis o no admitirla es fundamental; la contraria sería decir, por ejemplo, que una vez que un Parlamento regional aprobase una reforma del Estatuto, las Cortes Generales deberían verlo en lectura única para decir sí o no. Este sería un cambio radical en la concepción del Estado autonómico de la que yo discrepo respetuosamente. Porque yo entiendo que dentro de ese carácter abierto, no lo es tanto como para que cada uno exija sin límite lo que debe ser su Comunidad Autónoma, sino que hay que sujetarse a unos principios constitucionales y a una reglas políticas fruto del proceso constituyente del que todavía es partícipe el Estado autonómico. Y porque, queramos o no, continuamente se están planteando política y jurídicamente nuevas demandas de las CC.AA. que hay que atender, sobre las que hay que reflexionar y sobre las que hay que tener un determinado esquema de funcionamiento político que permita garantizar el éxito de la solución.

No hay que olvidar, para valorar el modelo en toda su dimensión, que dentro de la afirmación de modelo abierto caben hipótesis como la de la reforma unilateral de los Estatutos de autonomía, reclamaciones de soberanía total o parcial para ciertas partes del territorio nacional, o incluso de soberanía compartida, término que algunos mantienen más o menos en serio. Quiero decir que los riesgos de ese modelo abierto son evidentes, pueden plantear hipótesis de muchos tipos: pero que si mantenemos la reglas del juego y el espíritu constitucional que se derivó de ellas creo que no habría nada que temer en principio.

Como conclusión de esto, lo importante para analizar el modelo en toda su profundidad es interrogarse: ¿quién debe administrar el Estado autonómico? o ¿quién debe administrar el modelo? Las relaciones de poder que se han entablado en el Estado autonómico son ya tan sofisticadas que conviene recordar continuamente quién debe administrar este modelo. La realidad es que hoy una Comunidad Autónoma, por modesta que sea en términos de tamaño o población, puede plantear una hipótesis desde su Parlamento a las Cortes Generales muy difícil de aprobar y eso plantea quién debe administrar el proceso. Teniendo en cuenta además que las relaciones de fuerzas políticas en nuestro país pueden cambiar y de hecho cambian, y pueden cambiar mucho, no sólo por la alternancia de un partido por otro, sino que pueden cambiar las relaciones de poder de ma-

nera fundamental, fruto de consensos, fruto de apoyos parlamentarios, puede llegarse de hecho a cuestionar y a cambiar cada cierto tiempo la respuesta a esa pregunta de ¿quién administra el proceso?

A mi juicio, el proceso lo debe administrar el consenso de las principales fuerzas políticas de nuestro país: de ese consenso el Gobierno no es más que un mero gestor de un acuerdo de los principales partidos políticos de este país.

Existe otro modelo de gestión: para evitar la suspicacia de que se administra mal el Estado autonómico favoreciendo a algunos o que se va contra el propio sentido del Estado autonómico, la otra hipótesis sería residenciar en el Legislativo buena parte de las cuestiones territoriales que hay que resolver.

Esto hoy por hoy es una mera reflexión, pero de cara al futuro habría que residenciar en el Senado muchas de las cosas que actualmente se hacen en el nivel ejecutivo: el Ejecutivo no debiera tener más papel en materia territorial que administrar, y poco, el proceso, en el sentido más administrativo de la palabra, de gestionar pura y simplemente.

Los términos homogeneidad y diferenciación van mucho más allá de lo que puede ser el clásico debate entre elementos de similitud y de diferencia entre Comunidades Autónomas: el problema de la homogeneidad del proceso o de la diferenciación de alguno de sus componentes es un debate mucho más profundo, tiene muchos más elementos, incluso algunos de ellos están por descubrir aún.

## Conclusiones

- 1) *El Estado autonómico presenta más ventajas que inconvenientes* porque ha sabido solucionar algunos de los problemas que estaban enquistados en la historia de España o al menos ha arbitrado el procedimiento para que se puedan abordar sin la acritud y sin el dramatismo que se han abordado en otras épocas.
- 2) El Estado autonómico es la *etapa más larga y fecunda del pluralismo territorial* en la historia de España.
- 3) *Ha sido un proceso rápido* y esto es muy importante resaltarlo porque si hubiese sido más lento, quizá algunos de esos problemas hubiesen tenido una solución mucho menos fácil.

- 4) *Ha sido un proceso general* que además ha sabido simulta-  
near varios procesos específicos, entre ellos uno muy difícil,  
la integración de España en las instituciones comunitarias,  
lo que ha dado lugar a algunas disfunciones y problemas,  
pero lo cierto es que se ha ido consiguiendo con cierto éxito.  
A pesar de lo que pueda parecer, la presencia de las CC.AA.  
en las instancias comunitarias es ya intensa.
- 5) *Se ha evitado esa dialéctica extraña entre unidades y uniformidad*  
que tanto daño ha hecho en la historia de España, ya que se  
puede estar unidos sin ser las partes uniformes necesariamente.  
Este es un tema abierto, pero que ha funcionado sustancialmente  
bien y ha ido permitiendo este proceso tan abierto, tan pragmático,  
introduciendo elementos de funcionamiento federal o federalizante  
que eran necesarios también para el propio proceso autonómico,  
y para los que estábamos tan poco preparados bajo el punto de  
vista cultural, político y administrativo.
- 6) *Los hechos diferenciales de ciertas CC.AA., los básicos, los capitales*  
tienen encaje y tienen reconocimiento en el modelo. La lengua y  
la cultura cada vez con menos problemas, aunque algunos persisten,  
los derechos forales que se ejercen por quienes los han tenido  
históricamente, se han mantenido y recuperado instituciones  
tradicionales, la insularidad ha tenido un reconocimiento político  
y técnico como nunca la ha tenido en la historia de España y se  
han potenciado y revitalizado instituciones de derecho civil que en  
algunos casos estaban coartados o abandonados en ciertas regiones.
- 7) *Estos hechos diferenciales, además, no han implicado privilegios;*  
lo que sí pueden generar, como ocurre por ejemplo con las lenguas  
propias, es cierta tensión al ser una cuestión muy vital allí donde  
existe, y no tanto porque el hecho diferencial genere tensión por  
sí mismo, sino por el modo como se administra por los poderes  
públicos o se enfoque desde posiciones políticas.
- 8) *El modelo está bastante más definido de lo que podría parecer*  
en un principio y está también bastante blindado; es decir, todos  
los problemas que podemos catalogar como importantes que se  
pueden plantear en el Estado autonómico, tienen su marco de  
discusión y su marco de decisión y por tanto no hay ningún  
problema que carezca de cauce de solución. Tan blindado está  
que el Estado autonómico permite que se discutan en público y  
de una manera crispada a veces, cuestiones inherentes al mismo,  
incluso la autodeterminación, sin que se resienta ningún pilar del  
sistema.

- 9) *El modelo es modificable y deberá ser modificado periódicamente.* Lo que no cabe es la imposición unilateral por parte de nadie, ni por un solo partido político, ni por un solo territorio, porque la propia articulación que se ha ido creando dentro de sí mismo y el marco constitucional lo impiden radicalmente.

En fin, el Estado Autonómico tiene ante sí retos fundamentales en su inmediato futuro: el sistema de financiación, transferencias muy importantes todavía por realizar, por ejemplo el INSALUD o el futuro de la gestión del INSS como entidad gestora de la Seguridad Social, el encaje de la Administración local en el entramado autonómico, el Senado como verdadera Cámara de representación territorial, el perfeccionamiento del modelo de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos; todo ello permite decir que el modelo sigue abierto, por estas razones y no por otras, que no es malo que siga abierto en ciertos aspectos, pero que en otros ya el molde va cogiendo forma y se va configurando como algo bastante más serio y operativo de lo que podría parecer en un primer momento.

---