

INSTITUCIONES, PROCESOS DE DECISION Y POLITICAS EN EL ESTADO AUTONOMICO: HACIA EL NUEVO MODELO DE ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Andrés de Blas Guerrero

Catedrático de Ciencia Política
Universidad Nacional de Educación a Distancia

No es fácil hacerse con un hueco en el recargado e interesante programa de estas Jornadas. Lo es menos para el interesado en el tema desde una perspectiva histórica, ideológica y política, limitadamente conectada, pues, con los predominantes enfoques jurídicos acerca de la cuestión. Al fin, me ha parecido que podía tener algún sentido una aproximación a la totalidad en la forma de una reflexión sobre el futuro del Estado autonómico. Cara a este objetivo intentaré, en primer lugar, trazar un panorama de los tres grandes estadios de nuestra política autonómica. En segundo lugar, enumeraré los problemas actuales de nuestro modelo de organización territorial estatal, haciendo especial referencia a un punto que me ha parecido peor tratado en el programa de estas Jornadas: los problemas de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. Y visto lo anterior, trataré, en tercer y último lugar, de arriesgar algunas opiniones en torno a la validez de los expedientes federales y federalizables cara a la reforma del Estado autonómico.

LAS ETAPAS AUTONOMICAS

1. La confusión inicial. Esta etapa se iniciaría en el primer momento de la transición y llegaría hasta el verano de 1979. Son sin duda los años más difíciles de nuestro proceso autonómico, de los que podría decirse, como señalaba García de Enterría¹, que estaban dominados por la divisa napoleónica del *on s'engage et puis on voit*. Los datos fundamentales a tener en cuenta serían los siguientes:

¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir. de ed.), *España: un presente para el futuro* (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984, vol. II).

a) Desconcierto en una UCD incapaz de controlar las impacencias de los movimientos nacionalistas periféricos vasco y catalán en alianza con la ingenuidad programática y táctica de una izquierda estatal salida de la irresponsabilidad propia de una oposición en dictadura y dispuesta además, todo debe ser reconocido, a desafiar al gobierno de UCD en cualquier terreno, el nacional-regional incluido². Con independencia de las responsabilidades de los agentes políticos de oposición, parece evidente que UCD no se encontraba en buenas condiciones políticas y teóricas para afrontar un problema tan complicado como era la reformulación misma de la planta política del Estado. Y quien tenga duda de ello, puede leer con provecho el libro de M. Clavero Arévalo³, manifestación, entre otras cosas, de una ingenuidad muy poco coherente con la hondura del problema autonómico español.

b) Las ambigüedades y debilidades del título VIII de la Constitución, siendo muchas, fueron acompañadas de arriesgadas decisiones en el diseño de un mapa autonómico llamadas a tener graves consecuencias en el futuro. Sin ignorar la efervescencia nacionalista y regionalista de aquellos años, carece de sentido que el paso del tiempo nos obligue a presumir un general entusiasmo autonómico que no era cierto para amplios sectores del país. Solamente en las «nacionalidades históricas», Valencia y Canarias era clara la superioridad de las opiniones autonomistas sobre las centralistas en 1976⁴. En esta fecha las opiniones centralistas dominaban en Andalucía (58 por 100), Castilla-La Mancha (60 por 100), Castilla la Vieja (61 por 100), León (68 por 100), Extremadura (53 por 100) y Aragón (50 por 100), y se equilibraban con las autonomistas en Asturias, Murcia y Cataluña, sin Barcelona. Estos datos se mantuvieron en líneas generales en 1977, y solamente en 1978 se registrará un aumento notable de la opinión autonomista, frenada en parte en 1979⁵. No existía, pues, un fervor autonomista en el conjunto de España en el momento de celebrarse las primeras elecciones legislativas, aunque seguramente sea cierto que ese entusiasmo era real dentro de buena parte de las nuevas élites políticas.

Pero ni la hipotética existencia de un general celo autonomista explicaría el surgimiento de determinadas Comunidades Autónomas hasta

² He tratado de sintetizar las posiciones ante el tema de la izquierda española y explicar las causas del fenómeno en «Nacionalismo e izquierda en la transición española», *Leviatán*, junio de 1988, y «El problema nacional-regional español en la transición», en varios autores, *La transición en España* (Madrid: Ed. Sistema, 1989, en prensa).

³ M. CLAVERO, *España, desde el centralismo a las autonomías* (Barcelona: Planeta, 1983). En contraste al punto de vista del primer ministro de UCD responsable de la cuestión autonómica, pueden verse las opiniones del que habría de ser uno de sus sucesores en esa función: R. MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado* (Barcelona: Planeta, 1984).

⁴ Se recogen los datos de M. GARCÍA FERRANDO, *Regionalismo y autonomía en España, 1976-1979* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982).

⁵ Los datos ofrecidos por M. García Ferrando se complementan con los recogidos en el Informe FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España* (Madrid: Euroamérica, 1981).

quince veces más pequeñas que otras en punto a población, recursos económicos y territorio, por hablar solamente de datos cuantificables. Descontado el tema navarro, resultaba evidente que el surgimiento de comunidades autónomas uniprovinciales no solamente habría de generar problemas de protocolo. Ha habido que esperar al triunfo de las tesis a favor de una dinámica propia del federalismo cooperativo para medir los costos de una decisión política que no es justo atribuir al conjunto de la opinión española. Fue la nueva clase política que se estaba fraguando la responsable no solamente de la generalización de las autonomías —una operación política discutible, pero razonable—, sino también del pie forzado que hoy resultan determinadas pequeñas comunidades cuya existencia, a diferencia de lo que acostumbra a suceder en otros países federales con problemas análogos a los nuestros, no viene justificada ni por la historia ni por una auténtica demanda popular.

c) Las debilidades del texto constitucional en punto a la regulación del Estado autonómico no resultaron suficientes si se atiende al poco rigor con que se observó el texto de 1978 en algunos momentos del despliegue de nuestras autonomías. J. Tomás Villarroya⁶, en un duro artículo, acaso injusto en algún punto, ha hecho inventario de esos momentos: tramitación de los Estatutos vasco y catalán y regulación de los correspondientes referenda, reconsideración del anteproyecto del Estatuto gallego a consecuencia del «Pacto del Hostal», el modo forzado de solucionar el problema andaluz, entre otros.

A este dato deben sumarse las impacencias y la falta de mesura de unos nacionalismos periféricos, el vasco especialmente, y el contagio de esas impacencias a otras regiones españolas. No solamente hubo en ocasiones unas difíciles relaciones entre el Estado (la Administración Central) y las nuevas Comunidades Autónomas, sino que se extendió el llamado «efecto demostración», caracterizado por la acumulación de demandas al poder central y la defensa de una asunción de competencias que solamente parecía encontrar freno en el techo competencial de las Comunidades Autónomas más favorecidas.

2. La racionalización de las autonomías. En el verano de 1979, después de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, UCD tomó conciencia de la necesidad de introducir un cambio de orientación al curso de la nueva organización territorial del Estado, dando origen a lo que entonces se llamó «la racionalización del proceso autonómico». Una comisión presidida por R. Martín Villa en el seno de la Comisión Ejecutiva de UCD llegó a la conclusión, de una parte, acerca de los riesgos derivados de la proliferación de referenda a favor de las posibilidades del artículo 151 de la Constitución. Se decidió entonces que todas las Comunidades Autónomas, a excepción de las «históricas», se constituyeran a la sombra del artículo 143 de la CE. Por otro lado, quedó clara la necesidad de tomar una decisión acerca de las principales instituciones político-administrativas que deberían corresponder a esas Comunida-

⁶ «Proceso autonómico y observancia de la Constitución». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985.

des del artículo 143. La primera de estas decisiones se vio truncada por el singular proceso político desencadenado a propósito del caso andaluz. Pero truncada solamente en parte, porque —como señala Clavero Arévalo— todo hace pensar que tras la solución *in extremis* del pleito andaluz, UCD y PSOE estuvieron de acuerdo en que ésta fuera la última vez en que se utilizaba la vía excepcional del artículo 151. Complementariamente, el «Informe» elaborado por la Comisión presidida por Martín Villa recomendaba también un ritmo más sosegado en el proceso de construcción de las Comunidades Autónomas y llamaba la atención sobre la necesidad de integrar plenamente el trabajo de las Diputaciones Provinciales dentro de la dinámica autonómica. El espíritu de la «racionalización», de «la segunda lectura autonómica», tuvo su concreción más explícita en la comunicación que el gobierno Suárez dirigió al Congreso de los Diputados en mayo de 1980. Los aspectos más notables de esta comunicación eran los siguientes: a) Generalización del proceso autonómico, con la utilización cara a este fin, llegado el caso, de las previsiones del artículo 144 CE. b) Reconducción del proceso autonómico a la vía del artículo 143. c) Aceptación de que el entramado institucional previsto para las autonomías «plenas» debería ser también el utilizable por las Comunidades Autónomas organizadas a la sombra del 143. d) Apuesta a favor de una relativa homogeneidad competencial. e) Llamada de atención sobre la importancia del principio de solidaridad dentro de un proceso que, sin menoscabo de la generalización, debía someterse a un adecuado gradualismo. En última instancia, se trataba de la primera manifestación formal del espíritu que habría de abrirse paso a través de los pactos autonómicos de 1981.

3. Los pactos autonómicos. Se ha descrito muchas veces el contenido y alcance de unos pactos autonómicos que tendrían su origen en los informes elaborados bajo la dirección del Profesor García de Enterría. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía⁷ sistematizaba una serie de propuestas que estaban parcialmente en el ambiente generado a favor de la «nueva lectura autonómica». Lo significativo de las mismas radicaba, además de en algunos puntos concretos de indudable originalidad, en el respaldo que los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE) daban por primera vez a una reconsideración global del problema autonómico. No es cierto que hubiera una relación directa entre esa reconsideración y los graves sucesos de 1981. Pero está fuera de discusión que el intento de golpe de Estado y la firme expectativa de un triunfo electoral, animaron al PSOE a no seguir haciendo del pleito autonómico un terreno para el desgaste del centro-derecha.

El Informe señalaba la necesidad de matizar el principio de libre acceso a la autonomía a la luz de las necesidades del buen funcionamiento de un Estado que demandaba la incorporación al nuevo modelo de organización territorial de la totalidad de las provincias españolas. Era necesario dar solidez a la estructura del Estado y ello equivalía a la

⁷ Editado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1981.

restricción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y —en defecto de una uniformidad competencial imposibilitada por las distintas características nacionales y regionales— al diseño de un patrón de competencias mínimas idénticas. Por lo que hacía al modelo institucional de las Comunidades Autónomas del artículo 143, y aceptado que los rasgos generales del mismo serían idénticos a los correspondientes al modelo de las Comunidades Autónomas «plenas», se establecían algunas limitaciones (dimensión reducida de los Ejecutivos y Legislativos, cautelas respecto a los aparatos administrativos comunitarios, etc.) que, en líneas generales, resultaban razonables. Más significativo fue el intento de articulación de las Administraciones autonómica y local, haciendo de las Diputaciones Provinciales la instancia de ejecución ordinaria de las decisiones comunitarias. El Informe llamaba la atención sobre el carácter equívoco de una dinámica de competencias exclusivas y daba estado a los principios de un «federalismo cooperativo» que se habría de convertir desde entonces en el modelo teórico de referencia para nuestro Estado autonómico. Como es sobradamente conocido, este Informe, acompañado de otro sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, sirvió de base para los pactos autonómicos y la LOAPA, corregida por la decisión del Tribunal Constitucional.

Los pactos autonómicos, además de fijar una fecha tope para la aprobación de todos los estatutos pendientes (propósito que se cumplió escrupulosamente cuando a principios de marzo de 1983 quedó aprobado el estatuto de Castilla-León), perseguían una ordenación y programación de los procesos de transferencias. La LOAPA, transformada por el Tribunal Constitucional en la Ley del Proceso Autonómico de 15 de octubre de 1983, perfilaba el modelo de relación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, fijaba el régimen general de las Administraciones autonómicas y abordaba algunas cuestiones significativas en relación a la transferencia de servicios y la reforma de la Administración del Estado. Pero la sentencia de agosto de 1983 del Tribunal Constitucional no solamente desproveyó a la ley de su carácter orgánico y armonizador, sino que negaba al legislador ordinario una capacidad de interpretación general del texto constitucional que el Tribunal reclamaba para sí. García de Enterría, persona clave en todo este proceso, resumía en un elogio—no desprovisto de ironía— su opinión acerca de esta sentencia: «... Quizá haya que imputar al Tribunal Constitucional un rotundo acierto político, puesto que ha acertado a eliminar los puntos de la ley que suscitaban los mayores y más agrios reproches de los nacionalistas, manteniendo a la vez, no obstante, lo sustancial de su construcción en el articulado cuya constitucionalidad admite expresamente»*. Y con los pactos autonómicos, la LPA y las sentencias del Tribunal Constitucional se abre una etapa del Estado autonómico que llega hasta el momento actual.

* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», *op. cit.*

PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Creo que hoy puede hablarse de un amplio consenso acerca de los problemas más significativos de nuestro Estado autonómico. El panorama trazado por J. Tornos y otros en el *Informe sobre las autonomías*⁹ puede servir como oportuno guión:

1. Imprecisión en el esquema de distribución de competencias como consecuencia de la coexistencia de diferentes niveles competenciales y la persistencia de la compleja problemática de las competencias concurrentes. Esta sigue siendo seguramente la cuestión fundamental y el problema para cuya solución se encontraría mejor preparado el argumento federal o «federalizable».

2. Limitaciones de unos parlamentos autonómicos dominados por el mimetismo en relación al Parlamento estatal. El pormenorizado estudio de A. Embid Irujo¹⁰ confirma esta impresión generalizada. Pienso, sin embargo, que conviene ser cautos en la solución del tema, porque la misma no pasa seguramente por una «fuga hacia adelante» y por el desbordamiento de los razonables límites impuestos a la vida de esos parlamentos como consecuencia de los pactos autonómicos. En política no siempre es positivo el principio de la profesionalización que se deduciría del aumento no justificado de las sesiones parlamentarias, la adopción de sueldos y medidas similares. Cuestión distinta es la conveniencia de explorar nuevas vías de reclutamiento de los parlamentarios comunitarios, así como de los modos de trabajo de estas asambleas.

3. Existencia de un pesado aparato burocrático autonómico deficientemente articulado con las Administraciones ocales, ausencia de una definitiva reforma de la Administración del Estado coherente con la realidad autonómica e insuficiencia de las relaciones de cooperación y colaboración entre todas las Administraciones Públicas. Sobre este último punto diré algo de inmediato. En relación a la reforma de la Administración del Estado como resultado de la nueva planta estatal, es innecesario subrayar su directa conexión con el futuro que quiera darse al modelo autonómico en su conjunto.

4. Límites de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal. Sobre la inadecuación del Senado cara a esta función pienso que se ha dicho ya casi todo. El parecer de la larga lista de autores interesados en la cuestión (R. Punset, J. Solé Tura, M. A. Aparicio, X. Pibernat, J. J. Solozábal, F. Fernández Segado, M. Senaro, R. Chueca, J. García Fernández, P. García Escudero y B. Pendás, J. Elizalde, E. Aja y J. Capo, además de quienes se han plan-

⁹ *Informe sobre las autonomías* (Madrid: Cívitas, 1988).

¹⁰ EMBID IRUJO, *Los parlamentos territoriales* (Madrid: Tecnos,).

teado el tema dentro del análisis global de la Constitución y del sistema político español) es prácticamente unánime respecto a la inadecuación de su estructura y funciones cara a una representación territorial que, por otro lado, es la vía obligada para la justificación de nuestra segunda cámara. Creo que se puede dar un paso más en la queja y reconocer que el Senado, en su estado actual, es un preocupante elemento de deslegitimación del Parlamento y del mismo sistema democrático español. Creo, por otro lado, que hay espacio para su reforma dentro del estrecho marco constitucional, y que sin esa reforma no es realista pensar en la revisión del texto de 1978 por esta causa. En todo caso no quiero entrar en un tema objeto de una ponencia específica en estas Jornadas.

5. Ausencia de solución a la integración de las Comunidades Autónomas en la mecánica de toma de decisiones y ejecución de las mismas dentro del marco de las Comunidades Europeas. Sobre este punto se ha escrito también en abundancia. Creo que las cosas, cuando menos en teoría, están hoy claras; como resumía S. Muñoz Machado¹¹, el Estado (Administración Central) no puede ser un mero portavoz de las Comunidades Autónomas en estas cuestiones. Pero entre esto, y la posibilidad de dar paso a una oportunidad de neocentralismo so pretexto europeo, media una larga distancia. Hay que buscar fórmulas responsables de coparticipación que son posibles y que están rodadas ya en el panorama europeo.

Lo preocupante al respecto es que pareciendo estar todos de acuerdo en las ideas generales, no se acaba de concretar la fórmula que haga posible la colaboración en este tema. El Gobierno presentó un proyecto de convenio entre el Estado (Administración Central) y las Comunidades Autónomas a finales de 1985. Iniciado el proceso de discusión del mismo, ese convenio desapareció de la escena política hasta febrero de 1987, fecha de la comparecencia del Ministro Almunia ante la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Comunidades Europeas. Con motivo de esta comparecencia¹², Almunia intentó, de una parte, explicar el retraso en la presentación del nuevo convenio resultado de las discusiones en torno al primer borrador. De otra, y con mayor fortuna en este caso, adelantó las líneas básicas de un nuevo texto que quedaría ultimado en cuestión de semanas. Objetivos centrales del mismo serían los problemas relativos al intercambio de información, la búsqueda de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en temas europeos vía el recurso a las conferencias sectoriales, y la creación de un Observador en Bruselas en representación de las 17 Comunidades Autónomas. El Ministro Almunia, además de minusvalorar los problemas relativos a la aplicación del derecho comunitario, hizo referencia repetidamente a la inmediata presentación del proyecto de convenio. Pero una vez más, y hasta donde se me alcan-

¹¹ «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14.

¹² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 58, 1987.

za, el Gobierno parece haber vuelto a detener el proceso abierto en 1985, dejando que las semanas se le conviertan en años.

Cuando menos por esta vez, es posible que tengan razón los grupos parlamentarios nacionalistas en su reclamación de que se dé cara a un problema que no puede ser resuelto por vía del silencio. Es innecesario aclarar que lo dicho no implica solidaridad alguna con las posiciones maximalistas que sobre este punto se han podido manifestar en ocasiones desde la periferia geográfica del Estado. Pero no pueden ser consideradas como maximalistas las respetables, no sé si también eficaces, preferencias de los nacionalistas catalanes en favor de un protagonismo de las Cortes, y en concreto del Senado, en relación a esta materia. Mucho me temo, sin embargo, que la ya aludida pluriforme desigualdad de nuestras Comunidades Autónomas tenga que ver con estos retrasos tanto o más que la hipotética y extraña pasividad del Gobierno.

6. Plena suficiencia en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como paso obligado de una plena asunción de sus responsabilidades políticas.

No voy a intentar aquí una revisión pormenorizada de estos problemas, tanto por obvias razones de incompetencia personal como porque algunas de estas cuestiones son tratadas monográficamente en estas Jornadas. Con todo y con ello, sí querría decir algo en torno a un problema de especial relevancia que, cuando menos a primera vista, no parece que vaya a ser objeto de discusión pormenorizada en esta reunión: las técnicas de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas.

El punto de partida en el tema es que la inexistencia de rigurosas competencias exclusivas —como principio general del modelo autonómico español— obliga a una permanente colaboración de todas las Administraciones Públicas para hacer posible el funcionamiento adecuado del sistema. La fórmula del «federalismo cooperativo» no es solamente una opción, sino un auténtico *sine qua non* de nuestro Estado. El mandato constitucional a favor de esta fórmula estaría contenido en el principio de solidaridad que todos los agentes políticos tienen que entender como deber general y recíproco de colaboración entre el Estado (Administración Central) y las Comunidades Autónomas. Y a que así sea ha ayudado decisivamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El título VIII de la Constitución, redactado en un clima político poco adecuado para el reconocimiento de la importancia de este tema, fue parco en la fijación de unos instrumentos que no irían más allá del reconocimiento de la legislación básica y de coordinación a cargo del Parlamento estatal. Y a ello pueden añadirse los tímidos e insuficientes expedientes aseguradores de una presencia de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal vía la iniciativa legislativa autonómica y los senadores en representación directa de las Comunidades Autónomas. Ha sido, pues, la dinámica política y la iniciativa del Estado (Administración Central) la que ha tenido que ir creando en

cada momento los instrumentos adecuados para hacer realidad un principio de cooperación que difícilmente podía encontrarse en una Constitución tan desinteresada respecto a la clarificación de un «modelo administrativo»: «Realmente —escribe Muñoz Machado—, en cuanto a esta última cuestión, el vacío normativo que ha dejado la Constitución es grande y grave y es difícil, contemplando sus imprevisiones, sustraerse a la crítica. Si no media una decidida acción del legislador que desarrolle y complemente estas cuestiones, el panorama de la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas va a requerir un inmenso esfuerzo de racionalización que puede perturbar seriamente el proceso de recomposición de la Administración procedente del centralismo para adaptarla a las nuevas exigencias del sistema autonómico»¹³.

Si la evaluación de aquellos instrumentos tuviera que hacerse de acuerdo con un criterio cuantitativo, no cabe duda que habría que celebrar como un rotundo éxito su puesta en práctica. En el terreno de la cooperación bilateral¹⁴, y en el contexto de las previsiones estatutarias, se crearon en su día Comisiones Mixtas de Transferencias integradas por ocho representantes de la Administración Central y otros ocho de la respectiva Comunidad Autónoma, presididas por el Ministro de Administración Territorial y con el concurso de las Comisiones Sectoriales creadas en diciembre de 1980. Al margen de estas Comisiones, la técnica de los Convenios entre la Administración Central y las distintas Comunidades Autónomas ha tenido un continuo desarrollo, pasándose de la cifra de 43 Convenios en 1981 ó 20 en 1982, a los 77 del año 1986. En la línea marcada por la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, se han hecho también aproximaciones a una mejor colaboración entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas cara a la resolución de conflictos en fase previa al recurso ante el Tribunal Constitucional, alcanzándose notables progresos¹⁵ que, sin embargo, sería exagerado atribuir exclusivamente a estas técnicas de colaboración.

En el campo de la colaboración sectorial ocuparían especial relevancia las Conferencias que reúnen a los consejeros de las Comunidades Autónomas y al ministro o ministros responsables de la misma actividad, al objeto de «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos» (art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico). Dichas Conferencias se reunirían de forma periódica y al menos dos veces al año. Junto a ellas, y a lo largo de estos años, han funcionado diferentes instrumen-

¹³ S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas* (Madrid: Civitas, 1984, vol. II, p. 153).

¹⁴ Una información exhaustiva sobre los instrumentos de cooperación puede verse en el trabajo preparado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, *Instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas* (Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, 1987).

¹⁵ Puede verse una información pormenorizada sobre la conflictividad entre la Administración central del Estado y las Comunidades Autónomas en el trabajo antes citado.

tos (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Consejo Superior de la Función Pública, Consejo Superior de Universidades, Consejo Superior de Deportes, etc.) que participarían del mismo objetivo cooperador.

Si se pasa de una consideración cuantitativa y descriptiva a una interpretación más valorativa de este conjunto de instrumentos, la situación es menos optimista. Aunque no conozco una evaluación sistemática de los instrumentos en cuestión, resulta evidente que algunos de ellos —por ejemplo, las Conferencias Sectoriales— ni tan siquiera han cumplido las previsiones formales relativas a su funcionamiento y, como reconoce A. Pérez Calvo¹⁶, han sido utilizados de forma poco sistemática al hilo de problemas derivados de la gestión administrativa cotidiana. Aunque no sea ello atribuible a la Administración Central, se ha avanzado poco en la coordinación de las Comunidades Autónomas al margen de la intervención del Estado, reapareciendo en este punto el ya aludido problema de fondo de un mapa autonómico poco favorable a este fin. Complementariamente, parece ampliamente extendida la preocupación en favor de una planificación compartida entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en línea, por ejemplo, con la práctica de la República Federal de Alemania¹⁷.

EL FONDO DEL PROBLEMA

El *Informe sobre las autonomías* de J. Tornos y otros, a la hora de concretar el nuevo impulso deseado para el Estado autonómico, formula con claridad el aspecto nuclear de su demanda: «Igualación sustancial de los niveles competenciales de todas las Comunidades Autónomas. Se pretende reformar el Estado y no sólo articular sistemas diferenciados de poder autonómico. La igualación competencial permitirá una clarificación del ordenamiento jurídico, la racionalización en la aplicación del sistema financiero y una reforma más profunda de la Administración estatal»¹⁸. Dicho en pocas palabras, afirmación de un camino federal como solución definitiva al modelo de Estado puesto en marcha en 1977.

Podían ser otros los argumentos esgrimidos en favor de una solución federal; por ejemplo, el no exclusivamente justificado propósito de ofrecer una mayor garantía en el uso de sus competencias a las Comunidades Autónomas; o también, y en este supuesto habría bastante mayor fundamento, el deseo de hacer más eficaz la presencia comunitaria en la formación de la voluntad estatal. Con independencia de que este

¹⁶ A. PÉREZ CALVO, «El Estado de las autonomías: el reto de la eficacia», *Revista Jurídica de Navarra*, enero-junio de 1987, y «Coordinación y cooperación en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Alzate*, núm. 2, 1985.

¹⁷ Puede verse sobre el particular el trabajo de E. ALBERTI, «La planificación conjunta en el federalismo cooperativo», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, 1988, así como su libro *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania* (Madrid: CEC, 1986).

¹⁸ *Op. cit.*

segundo argumento esté presente en el Informe, lo cierto es que la cuestión competencial, con lo que ello supone para la reforma global de las Administraciones Públicas y el buen funcionamiento del Estado en su conjunto, es la razón sustancial que avala la propuesta. Lo que es obligado reconocer a la hora de tomar una posición respecto a la misma, sin desfigurar —o cuando menos sin difuminar— su justificación. Digo esto, porque no me parecen del todo ponderadas algunas de las vías de rechazo de la «alternativa federal», máxime cuando ese rechazo se lleva a cabo por voces autorizadas que en otros momentos se han mostrado muy comprensivas hacia la misma¹⁹. No estamos ante estrechas operaciones partidistas, y no se puede negar el reconocimiento que merece la moderación de esta y otras propuestas federales o «federalizables», compatibles con la vigencia —cuando menos a corto y medio plazo— del texto constitucional. Pero, dicho esto, puede ser conveniente revisar desde una perspectiva política global el significado de este tipo de soluciones.

1. La opción federalizable supone en cierta medida una vuelta al debate que rodeó la puesta en marcha del Estado autonómico. Entonces, cuando se consiguió introducir algún sosiego en la sobrecarga ideológica y —las cosas por su nombre— en la irresponsabilidad ambiental que rodeaba a esta cuestión, se pusieron al descubierto algunos inconvenientes implícitos a la opción federal. De uno de ellos se habló poco en aquel momento, pero casi nadie dudó de su existencia: el temor que el federalismo suponía para amplios sectores de la opinión española, sabedora de las singulares adiciones con que la idea federal se ha presentado en nuestra historia contemporánea. Desde 1977 a hoy se ha andado muy deprisa en este terreno y es seguro, para fortuna de todos, que la opinión federal no es interpretada hoy de la misma manera que entonces. El reflejo antifederal del centro-derecha español se ha atenuado en buena medida ante una lectura más técnica, menos ideológica, de lo que esta opinión representa. Con todo, ni parece razonable concluir que ese reflejo ha desaparecido, ni —lo que es más importante— hay indicios de que haya surgido un ánimo federal generalizado sin el que parece hartó improbable que pueda consumarse el paso definitivo al Estado federal de un viejo Estado unitario sometido a intensa rectificación desde hace diez años.

¹⁹ Me refiero, en particular, a la crítica al Informe sobre las autonomías contenida en el opúsculo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de autonomías* (Madrid: Cívitas, 1988). Esta crítica hay que ponerla en relación con algunos de los escritos incluidos en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales* (Madrid: Cívitas, 1985). Aunque los argumentos de la crítica no sean idénticos, tampoco debe pasarse por alto una cierta aspereza en el comentario de S. Muñoz Machado al Informe en cuestión, recogido dentro de la edición del mismo de 1988. El que dos de los más notables, si no los más notables, estudiosos de nuestro sistema autonómico coincidieran en un rechazo tan tajante de una propuesta razonable tiene una innegable significación. Se puede, sin embargo, coincidir en el rechazo sin dar por buenas las argumentaciones del mismo.

2. Las elaboraciones teóricas acerca de las ventajas inherentes a un proceso de franca autonomía político-administrativa, el entusiasmo de las élites políticas regionales y locales, el más matizado y medido apoyo de la opinión española a este proceso, la suprema razón de lo fáctico —la existencia de un Estado que no puede echar marcha atrás en el tema—, no son circunstancias que deban despistarnos acerca de la última razón desencadenante de un hondo proceso de rectificación: la existencia de unas tensiones nacionalistas en el País Vasco y Cataluña. Que el problema del Estado autonómico español no es hoy solamente el caso vasco y catalán, resulta evidente. Pero que el problema del País Vasco y Cataluña puede verse diluido en una solución de carácter general, es muy poco realista.

Dicho de otro modo: cualquier proyecto federal o federalizable que no cuente con el respaldo mayoritario de la opinión catalana y vasca parece un proyecto poco funcional para los intereses del Estado en su conjunto. El otro dato a considerar es que el Estado español se embarcó en su día en un complicado proceso de reestructuración para dar satisfacción y buscar el compromiso con los sectores de opinión nacionalista del País Vasco y Cataluña. Lo demás vino después. Y no parece sensato que el Estado siga avanzando en ese proceso sin garantías de que ello resulte eficaz para el objetivo inicial²⁰.

3. Desde sus coordenadas ideológicas, no es lógico que los nacionalismos periféricos españoles, el vasco y el catalán en concreto, sean federalistas. Podrían serlo en cuanto a una versión renovada del viejo pacto del resto de España contra los puntos de vista acerca de esta cuestión de los votantes del PNV, EA y CiU, sería de una apuesta política con muy escasa justificación. Solamente la alternativa de que «Madrid» (valga la concesión al lenguaje de nuestros nacionalismos periféricos) se embarque en una operación «more napoleónico» en pro de objetivos «anti-napoleónicos» (o «neo-napoleónicos», podría decir —pienso que sin fundamento— algún espectador malicioso), sería algo menos justificado aún, a dos pasos ya del puro disparate.

4. Es muy posible que el gran problema respecto a los pros y los contras de una opción federal radique al fin en la tensión entre una razonable solución técnica y unos imponderables políticos. Respecto a lo que la opción federal y federalizable tiene de solución técnica, tampoco hay que dejarse deslumbrar. Muñoz Machado, en su crítica ya citada al *Informe sobre las autonomías*, llamaba la atención sobre el excesivo optimismo con que a veces se mira entre nosotros la capacidad ordenadora del federalismo. Es bien sabido que en torno a este expediente se ha construido una aureola de santidad de dudoso fundamento. No exis-

²⁰ Puede verse, al respecto, el trabajo de J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i autonomia a Catalunya, 1868-1938* (Barcelona: Curial, 1974), y, por lo que hace a estos últimos años, la monografía de J. MARCET, *Convergencia Democrática de Catalunya* (Madrid: CIS, 1987).

ten bases razonables para equiparar sin más el necesario reparto vertical del poder con la fórmula federal. Más ceñidas a la práctica española, se levantarían las dificultades técnicas para ir a la federalización desde el vigente texto constitucional y a la vista de la posible inadecuación del artículo 150.2 para ser el vehículo de esa reforma, temer este último que, para un lego en la materia, parece excesivo. Con todo, parece asumible la racionalidad técnica del expediente federalizable para el futuro del Estado autonómico. Quedan en pie, sin embargo, los problemas políticos apuntados, que no quedan resueltos (acaso lo contrario) por ese expediente. Al fin, quizá sea una consideración excesivamente conservadora pedir tiento, medida, ensayo permanente y «no demasiado celo» para la solución a aplicar. Pero el que la prudencia no haya sido en el pasado un valor dominante en la marcha de nuestro proceso autonómico, no quiere decir que sea un valor del que deba prescindirse de modo permanente.

