

El futuro del Estado de las Autonomías¹

Luis López Guerra
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. EL ORIGEN DEL SISTEMA AUTONÓMICO. II. LAS TENDENCIAS DEL SISTEMA. III. UNA MANIFESTACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA: LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. IV. EL MANTENIMIENTO DE LAS TENDENCIAS EN EL FUTURO.

Al referirme al futuro del Estado de las Autonomías, no está en mi mente formular profecías o predicciones, que no sólo serían imprudentes, sino que se verían fácilmente desmentidas en poco tiempo. Más bien, mi propósito es el tratar de localizar tendencias perceptibles en la realidad actual, que nos puedan ayudar a comprender cuáles son los posibles caminos que se abren al desarrollo del Estado de las Autonomías, y qué factores condicionan (o quizás predeterminan) ese desarrollo. Como suele decirse, «el presente está grávido con el futuro» por lo que comprender el presente ofrece perspectivas que van más allá del comentario del momento actual.

En efecto, parto de la suposición de que la ya prolongada duración de la actual etapa constitucional española (este año de 2008 se cumple el treinta aniversario de nuestra Constitución) permite, razonablemente, buscar tendencias que hayan arraigado en nuestra vida jurídico-pública, y que hayan establecido pautas de comportamiento consolidadas tanto entre los poderes públicos como en otros agentes de la vida política, individuales o colectivos. En lo que se refiere al aspecto concreto de la organización territorial del Estado, y del

¹ Las presentes líneas tienen su origen en una conferencia pronunciada por el autor el 20 de noviembre de 2007 en la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Baleares, y recogida en el Boletín de la Academia, en su volumen IX.

funcionamiento del Estado de las Autonomías, parece por otro lado evidente que tales pautas obedecerán, no a la imitación o adopción de modelos foráneos, sino a las concretas particularidades, de la evolución política española; es ya visible, desde hace mucho tiempo, que el Estado de las Autonomías no responde a ninguno de los modelos clásicos de Estados regionales o federales, sino que tiene una peculiaridades propias, de manera que cualquier comprensión de su funcionamiento tiene que venir forzosamente «desde dentro», es decir, desde la consideración de su misma singularidad.

I. EL ORIGEN DEL SISTEMA AUTONÓMICO

Conviene, para una mayor claridad, retrotraerse a los orígenes de la situación actual. El origen de la fórmula contenida en el Título VIII constitucional es bien conocido. Los constituyentes elegidos en 1977 eran bien conscientes de la presencia tradicional en la política española (incluso mucho antes del período constitucional) de la cuestión territorial, esto es, de la presencia en la comunidad española de colectividades con culturas, lenguas e identidad propia, que aspiraban históricamente a una capacidad de decisión sobre las materias de interés público de mayor calado que las ofrecidas por el modelo centralizado vigente desde el siglo XVIII. Esta «cuestión territorial» se había manifestado históricamente en su forma más aguda en relación con Cataluña y el País Vasco, y, en forma creciente, en Galicia; quizás los mejores análisis de su entidad sea los que se contienen en los libros de Ortega *La redención de las provincias*, y el publicado en 1920 (hace ochenta y ocho años!) *España invertebrada*. Ante la gravedad de esta cuestión, los constituyentes no se encontraban con precedentes de utilidad para enfrentarse con su tratamiento. Los antecedentes ofrecidos por la Constitución republicana de 1931, y, más remotamente, el proyecto federal de 1873 quedaban muy alejados en el tiempo; los modelos ofrecidos por el Derecho comparado respondían a contextos y necesidades muy distintas de la situación española.

Descartada la fórmula centralista (desacreditada por otra parte por su vigencia durante la dictadura) dos alternativas, por decirlo así, maximalistas, se ofrecían a los parlamentarios de 1977, a la luz de las experiencias constitucionales pasadas. Por una parte, seguir (con las necesarias adaptaciones, ante la lejanía histórica del precedente) las líneas generales del modelo a veces denominado de «Estado integral» ensayado durante la II República, y que suponía la presencia de algunos regímenes autonómicos, en áreas determinadas, como excepción a la organización centralizada del resto del Estado y como reconocimiento de la existencia de «hechos diferenciales»; por otro, optar por una forma generalizadora de la autonomía, según el modelo federal clásico, adoptado en la nonnata Constitución de la I República, extendiendo el autogobierno a todas las áreas del territorio español. Como es bien sabido, ambas fórmulas contaban y cuentan, con partidarios y detractores. Los constituyentes de 1977-78, posiblemente por ello y ante los inconvenientes derivados de ambas, prefi-

rieron diseñar (siquiera fuera en términos muy generales) una fórmula intermedia. Con ella, ponían en marcha un proceso en el que aún nos encontramos inmersos.

En principio, y como resulta de una lectura inicial de la Constitución, los constituyentes optaron por la autonomía como fórmula general, y no limitada a unas pocas áreas. Ahora bien, esta decisión se encontraba considerablemente matizada por una serie de previsiones constitucionales, que, en la práctica, suponían que no se rechazaba (o no se rechazaba del todo) la fórmula del Estado integral, basada en la asimetría, en cuanto al grado de autonomía respecto del poder central, de las distintas áreas del territorio. Sería más preciso decir que la autonomía aparecía, en los momentos constituyentes, no tanto como una fórmula de general aplicación, sino como una fórmula *generalizable*; nacionalidades y regiones podían acogerse a la autonomía...o no acogerse. Desde luego, la primera opción, como era de esperar, fue la adoptada sin excepción.

Para empezar (y como muestra del carácter «abierto» del sistema propuesto) y en lo que se refiere, no sólo a la opción por la autonomía, sino incluso en lo que atañe a su propio contenido, la Constitución optaba por un modelo dispositivo. Ello significaba que las distintas nacionalidades y regiones no sólo podían optar o no por la autonomía, sino que, si elegían el camino autonómico, debían especificar, cada una de ellas, en su respectivo Estatuto las competencias que asumían. Con este sistema, se convertía el Estatuto de Autonomía (y no, o no sólo, la Constitución) en la norma definidora del alcance de cada autonomía territorial. La Constitución especificaba, en su artículo 149 (y en forma no muy precisa) las competencias que se reservaba el Estado; pero, fuera de ellas, cada Comunidad definía su mayor o menor ámbito de poder.

Por otro lado, diversas disposiciones venían, en la práctica, y manteniendo, siquiera provisionalmente, la tradición del «Estado integral»a otorgar un tratamiento preferente a las comunidades que, históricamente, habían protagonizado la cuestión territorial, esto es, Cataluña, el País Vasco y Galicia. En efecto, la Constitución facilitaba a estas comunidades la asunción, desde el primer momento, del máximo posible de competencias dentro de sus mandatos, mientras que el resto de las comunidades a constituirse debían contentarse, al menos durante un período de cinco años, con un elenco competencial limitado, contenido en el artículo 148 CE. Con ello, se establecían, por un lado las Comunidades Autónomas «del artículo 148» y por otro, las Comunidades «históricas».

A ello se unía un tercer factor que relativizaba el alcance general de la autonomía: la fórmula constitucional no tenía efectos directos, por así decirlo, autoaplicativos; su puesta en marcha dependía de la apertura de un proceso por definición complejo y dilatado, que implicaba la elaboración y aprobación sucesiva de los diversos Estatutos, la realización de las necesarias transferencias de servicios y recursos, y la elaboración, por parte de las instancias estatales, de una serie de normas imprescindibles para la efectividad del proceso. Como era de esperar, fueron las Comunidades «históricas», especialmente Cataluña y el País Vasco, las que más tempranamente concluyeron su proceso de autono-

zación; las demás tardaron más tiempo, algunas hasta casi cinco años tras la aprobación de la Constitución.

Fue a partir de estas bases como se construyó (o mejor dicho, se sigue construyendo) el Estado de las Autonomías. La forma en que ello se ha llevado a cabo se hace comprensible si se tiene en cuenta que, aún existiendo un diseño inicial, como se ha expuesto, se trataba de un diseño extremadamente impreciso, que dejaba infinidad de cabos sueltos; de hecho, y como muestra de ello, en algunos casos la construcción de la autonomía había comenzado (en los supuestos de algunos de los llamados «regímenes preautonómicos») incluso antes de que se iniciara el proceso constituyente. Ejemplo elocuente de la situación de incertidumbre en cuanto al verdadero alcance de las previsiones constitucionales fue la constitución por el Gobierno de dos «Comisiones de expertos» con el encargo de precisar las vías de desarrollo del modelo; por cierto que las recomendaciones de esas comisiones fueron sólo parcialmente seguidas (por ejemplo, no se atendió la recomendación de que no se crearan Tribunales Superiores de Justicia en todas las Comunidades Autónomas), y, en algún caso, si se adoptaron, fueron desautorizadas por el Tribunal Constitucional, como en el supuesto de la sentencia sobre la LOAPA.

Una consecuencia lógica de esta falta de diseño inicial preciso ha sido, desde una perspectiva ya de treinta años, que el desarrollo del Estado de las Autonomías se haya llevado a cabo en gran parte, como efecto de impulsos coyunturales, derivados de las confrontaciones y necesidades de acuerdos entre las fuerzas políticas en cada momento, sin proyectos o planes a largo o medio plazo. Podría decirse, utilizando una expresión coloquial, que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías se ha llevado en gran parte «a empujones» de forma que períodos de intensa actividad de desarrollo y reforma se han alternado con fases de quietud o inmovilidad. Valga recordar episodios relevantes, en este proceso de desarrollo irregular: los «pactos autonómicos» de 1981 y 1982; las diversas fases de regulación de la distribución de recursos financieros, las oleadas sucesivas de reformas estatutarias, el carácter arrítmico del proceso de transferencias. El Estado de las Autonomías se ha ido construyendo así por acumulación, en un proceso más orgánico que planificado.

A esta construcción orgánica y asistemática ha contribuido, por otro lado, la multiplicidad de actores del proceso, actores que en muchas ocasiones han intervenido descoordinadamente. A las instancias estatales (Gobierno y Cortes Generales) hay que añadir las instancias autonómicas, movidas en muchos casos por impulsos e intereses propios, incluso a pesar de los vínculos ideológicos y partidistas con las instancias estatales; además, ha de tenerse en cuenta que el sistema de partidos español incluye formaciones de tipo nacionalista, que siguen sus propias líneas de acción. Por otro lado, tanto las deficiencias y vacíos en la normativa constitucional y legal, como la propia actitud de deferencia de los poderes ejecutivos y legislativos estatales y autonómicos, condujeron a un amplio protagonismo del Tribunal Constitucional, que en ocasiones se tradujo en la retirada de planes y proyectos en los que había habido un acuerdo entre

las fuerzas políticas más significativas. El conocido caso de la citada Sentencia sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico puede ser un excelente ejemplo del papel de la jurisdicción constitucional como un sujeto más en el desarrollo del Estado de las Autonomías.

II. LAS TENDENCIAS DEL SISTEMA

Resultado de las peculiaridades del origen y desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido que sus características y líneas tendenciales no hayan sido resultado de un diseño inicial, sino, en gran manera, de las correlaciones de fuerzas e intereses, y de las vicisitudes de cada momento. Ahora bien, ello no tiene por qué ser considerado como un dato negativo; ese tipo de desarrollo ha venido a reflejar, tras treinta años, las condiciones reales de la sociedad y la política española, en forma posiblemente más adecuada que lo hubiera sido una planificación exhaustiva desde los mismos inicios del sistema. El hecho es que, al cabo de estos años, es posible detectar varias constantes en el desarrollo de la organización territorial española, constantes que sin duda condicionarán (si no determinan) el futuro de todo el sistema.

La primera de esas constantes, fácil de percibir, es la tendencia continua a la maximización de las competencias de las Comunidades Autónomas; es decir, la tendencia a aumentar de forma continua sus poderes y recursos. No existe, en estos momentos, un mapa consolidado que establezca un reparto competencial estable y definitivo. En ocasiones se ha podido hablar de un modelo «abierto» de distribución competencial, señalándose que no es posible fijar un tope consolidado de las competencias autonómicas. Basta una mirada a los treinta años de vigencia de la Constitución para apreciar que se ha producido, sin duda, un progresivo e incesante trasvase competencial del Estado a las Comunidades Autónomas, trasvase en forma alguna previsto o planificado en su conjunto. Al menos dos razones pueden explicar este fenómeno:

- a) Por un lado, la peculiaridad de la organización partidista española; a diferencia de otros sistemas de distribución territorial del poder (por ejemplo, el caso de los sistemas federales de Estados Unidos, de Austria o de Alemania) en diversas Comunidades Autónomas ostentan considerable importancia grupos partidistas de ámbito limitado a esas Comunidades, esto es, partidos usualmente denominados como «nacionalistas», cuya misma razón de ser es la representación y defensa de la identidad propia y diferenciada de la Comunidad, y, como consecuencia, la reclamación de mayores competencias y recursos en razón de esa identidad propia. En varias Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Canarias, Galicia) esos grupos han ocupado u ocupan, en solitario o en coalición, el poder ejecutivo y disponen de una apreciable representación parlamentaria. Dado su carácter expresamente nacionalista, la reivindicación frente al Estado central constituye elemento

esencial de su ideología y actividad; y, dada la ausencia en muchas ocasiones de mayorías parlamentarias suficientes por parte de los partidos nacionales en las Cortes Generales, los votos de esos grupos en las Cortes disponen de un peso desproporcionado a su importancia electoral. Consecuencia de todo ello (de las demandas autonómicas, y de la posición clave de los partidos nacionalistas) ha sido la obtención continua, podríamos decir «por goteo», de competencias y recursos provenientes del Estado; y ello tanto respecto de Gobiernos conservadores como de Gobiernos progresistas.

- b) Ello tiene una consecuencia de mayor alcance, concretamente, la desaparición o casi desaparición de la asimetría original del sistema de distribución de competencias. Por razones políticas obvias, la disposición, por parte de las Comunidades «históricas», de un nivel superior de competencias, ha dado lugar a la pretensión, por parte del resto de las Comunidades, de obtener el mismo nivel, en aras del principio de igualdad, y (como es lógico) como resultado de las tendencias al aumento de los poderes de los grupos dirigentes de cada Comunidad. En algún caso (como el de la Comunidad Autónoma de Andalucía) ello se consiguió desde el mismo inicio de la existencia de la Comunidad Autónoma; en otros casos, las sucesivas reformas estatutarias han venido a colocar a todas las Comunidades en un nivel muy similar. Es cierto que permanecen aún factores diferenciadores (régimen económico-fiscal del País Vasco, características derivadas de la existencia de lenguas propias, previsiones referentes a la existencia de policías autonómicas) pero la tendencia a la igualación es evidente.

Resultado de estas tendencias combinadas (reclamaciones nacionalistas, y pretensión de tratamiento igual por parte de todas las Comunidades Autónomas) ha sido un grado de descentralización política y administrativa posiblemente no imaginado o querido por la gran mayoría de los constituyentes; grado de descentralización, además, sometido, como se ha dicho, a continuas presiones en cuanto a su aumento. Baste señalar que, según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, en el año 2007, de los alrededor de dos millones de funcionarios públicos civiles, sólo el veintidós por ciento eran funcionarios estatales, frente a un cincuenta por ciento de funcionarios de las Comunidades Autónomas (el restante veinticuatro por ciento correspondía a la Administración Local). En la misma línea, en la *Presentación* de los Presupuestos Generales del Estado para 2007, efectuada por el Ministerio de Economía y Hacienda (página 232) se hacía constar que las Administraciones territoriales gestionaban en el momento cerca del cincuenta por ciento del gasto público total, frente a un veintidós por ciento correspondiente a la gestión estatal (el resto se atribuía a la gestión de la Seguridad Social).

Una segunda característica, puesta de manifiesto en todos estos años (y esta, sí, merecedora de una evaluación negativa), es la deficiencia institucional en cuanto a mecanismos de coordinación y cooperación, tanto en el ám-

bito político como en el administrativo. En el primero, hay que recordar que el Senado se diseñó en la Constitución antes de que cobrara realidad el Estado de las Autonomías. Como consecuencia, no se configuró como un foro de discusión y acuerdo entre entes territoriales autónomos. Y en el ámbito administrativo, las instituciones que se ha tratado de establecer (las Conferencias de presidentes, y las Conferencias sectoriales) ha mostrado un nivel reducido de operatividad, mostrándose más como foros de debate que como lugares para la toma de decisiones consensuadas. Ello quizás pueda deberse, entre otras razones, a la baja formalización de esas conferencias, en cuanto a sus atribuciones y modo de funcionamiento. En todo caso, la ausencia de mecanismos de coordinación global ha conducido en muchos supuestos a que se establezcan vías de acuerdo bilaterales, mediante negociaciones directas entre cada Comunidad Autónoma y las instancias estatales en materias concretas, con los consiguientes resultados en cuanto a falta de homogeneidad y coordinación.

Finalmente, y en estrecha conexión con lo anterior, una permanente tendencia en el sistema español de organización territorial ha sido la referida a la judicialización de los conflictos entre entes territoriales, acudiendo preferentemente a la jurisdicción constitucional. A falta de otros foros de resolución pactada de conflictos, las diferencias de interpretación relativas al alcance de la autonomía de regiones y nacionalidades o de los poderes de las instancias estatales se someten con frecuencia al Tribunal Constitucional; la doctrina de éste se ha convertido en elemento central en el sistema autonómico, hasta el extremo de que ha podido hablarse de un «Estado jurisdiccional de las autonomías». Las vías procesales representadas por el recurso de inconstitucionalidad, y los conflictos positivos de competencia han sido abundantemente transitadas, en defecto de procedimientos de resolución política de las diferencias entre Estado y Comunidades Autónomas, preferentemente (aunque no sólo) entre el Estado y las Comunidades Autónomas vasca y catalana.

III. UNA MANIFESTACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA: LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La confluencia de los diversos factores expuestos ayuda a la comprensión del complejo proceso de reforma estatutaria de los últimos años, centrado sobre todo (y no sólo simbólicamente) en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; el análisis de este proceso puede también contribuir a una cierta intuición de la posible evolución de todo el sistema, al menos en el medio plazo. Pues en ese proceso de reforma se han hecho presentes las diversas tendencias que han caracterizado la evolución de la organización territorial del poder: las aspiraciones de las comunidades «históricas», la voluntad de igualdad del resto de las Comunidades, la falta de mecanismos de coordinación, y el recurso último al Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere a las aspiraciones de las Comunidades históricas, valga señalar que las demandas de incremento competencial traducidas al plano estatutario no han dependido estrictamente del color del partido político en el gobierno de las Comunidades Autónomas «históricas»; al menos en el caso de Cataluña (pues para el País Vasco falta un término de comparación) tan exigentes han sido los gobiernos de la opción nacionalista como los gobiernos de otro color. Si bien en el caso del País Vasco, la línea seguida por el denominado «Plan Ibarretxe» fue rechazada por el Congreso de los Diputados como fórmula jurídicamente viable (quedando así en suspenso la formalización jurídica de las pretensiones autonómicas) la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, por el contrario, sí pudo plasmarse en un cambio normativo de considerable importancia. La reforma del Estatuto de Cataluña ha venido por ello a colocarse en el centro de la discusión sobre los senderos que haya de seguir el sistema de reparto territorial del poder.

Conviene recordar brevemente las demandas que dieron lugar a la reforma. Desde una perspectiva jurídica, la pretensión de una ampliación competencial se fundaba en la alegada interpretación restrictiva que las instancias estatales (tanto los poderes ejecutivo y legislativo, como el mismo Tribunal Constitucional) habían dado a las previsiones constitucionales y estatutarias. Esta interpretación restrictiva se centraría en la definición de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma podría ejercer competencias (materias que, de acuerdo con las perspectiva mantenida por la Generalitat, independientemente del color del partido en el poder, se habrían visto ilegítimamente reducidas); en la extensión de las funciones atribuidas a los poderes de la Comunidad Autónoma (funciones que se habrían visto recortadas por la indebida extensión de las competencias básicas estatales) y finalmente, la ampliación del concepto de interés general como base para la ampliación de los poderes del Estado. A ello habría que unir la queja relativa a la desproporcionada reducción de las inversiones públicas en Cataluña, y a la iniquidad del sistema de atribución de recursos a la Comunidad Autónoma, en comparación con la cuantía de los ingresos públicos que en ella se generaban.

El Estatuto reformado, tras un penoso y accidentado trámite parlamentario, se ha enfrentado con estas cuestiones, mediante técnicas que han sido objeto de amplia exposición y de intensa discusión, no sólo en los medios políticos y académicos, sino también en los medios de comunicación. No es necesaria por tanto una relación detallada de los mismos. Baste recordar que el Estatuto prevé una lista muy amplia y detallada de materias sujetas a la competencia de la Generalitat (63 artículos sobre la cuestión, frente a los 19 artículos del texto anteriormente vigente) y que, en relación con las funciones que corresponden a los poderes autonómicos, establece el monopolio de los mismos sobre las materias de competencia exclusiva, y define en forma reductora las competencias «básicas» estatales como la fijación de «principios o mínimo común normativo» (art. 111). Como es también conocido, el Estatuto reformado está pendiente del juicio definitivo del Tribunal Constitucional. Sin embargo, en mi opinión, y a pesar de la importancia que sin duda revestirá el

pronunciamiento de éste, los efectos del Estatuto sobre la organización territorial del Estado son ya difícilmente reversibles. Desde luego, uno de esos efectos (la reforma simultánea del resto de los Estatutos, como fenómeno de igualación) ya se ha producido, o se está produciendo. Pero, yendo más allá, la reforma del Estatuto catalán puede suponer una notable alteración de los parámetros básicos del Estado de las Autonomías.

Una cuestión básica que el Estatuto plantea, al llevar a cabo una nueva regulación de las materias y funciones sujetas a la competencia autonómica es, en resumen, la siguiente: ¿las disposiciones del Estatuto afectan únicamente a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, o suponen una redefinición más amplia de los conceptos jurídicos esenciales en la distribución competencial, redefinición que debería extenderse también a esos conceptos cuando se contienen en el resto de los Estatutos? No debe olvidarse que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica estatal, aprobada por el parlamento estatal, y que podría considerarse que las definiciones empleadas en esa ley representan un elemento clarificador de considerable importancia para la interpretación de otras leyes estatales (como también lo son el resto de los Estatutos). Si, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone expresamente que dentro de la materia «agricultura» se incluye la sanidad vegetal y animal (art. 116.1.d EAC), parece que resultará difícil sostener que lo que se comprende dentro de la materia «agricultura» en Cataluña es distinto de lo que se integra en la misma materia en otras Comunidades. Debe recordarse además que la impugnación ante el Tribunal Constitucional de un amplio elenco de disposiciones del Estatuto de Cataluña no se ha visto acompañada de la impugnación de disposiciones idénticas presentes en otros Estatutos, disposiciones que quedan así indiscutidas en cuanto a su validez.

Independientemente de la resolución última del Tribunal Constitucional, el cambio de metodología en la normativa estatutaria supone una expresión más de lo que arriba denominamos como tendencia expansiva de las competencias autonómicas; tendencia que se produce, tanto en las Comunidades históricas como, por las razones que se expusieron, en el resto de las Comunidades. La adhesión generalizada a un proceso de reforma estatutaria que implica un aumento competencial es ya un dato que no puede ser revisado; la intensidad de ese aumento puede verse más o menos afectada, pero no la inequívoca voluntad de llegar hasta los límites que el ordenamiento permita y ni un paso menos.

IV. EL MANTENIMIENTO DE LAS TENDENCIAS EN EL FUTURO

El análisis de lo ocurrido durante el (aún inacabado) proceso de reforma estatutaria puede ser útil para realizar algunas consideraciones sobre el posible futuro del Estado Autonómico y sobre todo, para verificar si las tendencias apreciadas en estos últimos años en su desarrollo muestran indicios de perpetuarse, o, por el contrario, de modificarse.

A la luz de lo señalado, cabría apostar, sin muchas dudas, por la persistencia en el futuro de la «presión competencial» esto es, por el mantenimiento de las pretensiones por parte de las Comunidades Autónomas de aumentar sus poderes, y la correlativa disminución de las competencias estatales. Ya señalamos que hay dos causas internas (en la terminología anglosajona al uso, dos causas «built in» connaturales al sistema) que hacen inevitable esa tendencia: por un lado la presencia de partidos nacionalistas, por otro la pretensión de igualación competencial por parte de las Comunidades «no históricas».

El proceso de reforma estatutaria ha venido a mostrar por un lado que las pretensiones de las Comunidades históricas son independientes del color del partido en el poder; difícilmente podría considerarse que el proyecto de Estatuto elaborado por la coalición tripartita de Cataluña fuera menos ambicioso que las reclamaciones planteadas en su día por el partido nacionalista Convergencia i Unió. Y, por otro lado, otra lección a obtener de ese proceso es que la voluntad de igualación sigue viva, como puede mostrar, por ejemplo, la incorporación en el Estatuto de Andalucía de previsiones claramente tomadas del articulado del Estatuto de Cataluña, o, aún más claramente, la famosa «cláusula Camps» del Estatuto de Autonomía de Valencia, que viene a vincular la disponibilidad competencial de esta Comunidad al eventual desarrollo de las competencias de otras Comunidades.

Ahora bien, la relevancia de esta «presión competencial» ha quedado muy relativizada. Permítaseme señalar que no considero que el mantenimiento de esta presión competencial deba valorarse negativamente. Por una parte, porque tiene unos límites ineludibles, como son las previsiones constitucionales; en este sentido, el artículo 149.1 establece un núcleo de competencias estatales irrenunciables. Puede alegarse que incluso este núcleo es salvable, acudiendo a las posibilidades que ofrece el artículo 150.2 del texto fundamental. «*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*». Esta cláusula, que sin duda constituye una «apertura competencial» se encuentra sin embargo limitada a materias «*que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*». La misma Constitución, por ello, garantiza la presencia de un núcleo intocable de funciones estatales en determinadas materias. Y sobre todo cabe pensar que, dada la extensión competencial producida en el actual proceso de reforma, las competencias autonómicas no disponen ya de un campo muy amplio de expansión, sin tocar ese núcleo.

Resulta en este respecto oportuno recordar que el elenco de funciones estatales «intocables» se encuentra además protegido por la garantía jurisdiccional constitucional: el Tribunal Constitucional aparece como el guardián último del respeto a las previsiones constitucionales, también en este caso.

En lo que se refiere a la tendencia a la igualación competencial, supone, desde luego, que se verá disminuida la importancia de un factor que ha sido

muy relevante en la historia española; la existencia de «hechos diferenciales» que justificaban la pretensión de determinadas comunidades (sobre todo Galicia, País Vasco y Cataluña) de disponer de un régimen específico como medio de defensa de su identidad propia. Pero, aparte de que siempre existirán peculiaridades jurídicas diferenciadoras, derivadas de hechos innegables (como puede ser la presencia de un idioma propio) conviene recordar que treinta años de vigencia del Estado de las Autonomías han contribuido a diluir las diferencias entre Comunidades «históricas» y «no históricas» (por seguir empleando una terminología poco «políticamente correcta») por cuanto el ejercicio del autogobierno sin duda ha contribuido a crear o a reforzar una identidad política de cada una de las Comunidades Autónomas. Hablar hoy de una «mentalidad federal», pues, no resulta tan exótico como quizás pudo serlo en 1978. Hoy es innegable que, dentro del sistema político español, existen subsistemas políticos, con su propia identidad y peculiaridades en cada una de las diecisiete Comunidades y dos Ciudades Autónomas.

Pero, sobre todo, la razón determinante para considerar que un eventual aumento de las competencias de las Comunidades Autónomas hasta los límites constitucionalmente establecidos es valorativamente neutro (esto es, en sí, ni bueno ni malo) reside en que, desde la perspectiva del ciudadano, la cuestión relativa a la titularidad abstracta de una competencia (si pertenece al Estado, a la Comunidad Autónoma o a una entidad local) no puede desvincularse de la cuestión de cómo esa competencia se ejerce, esto es, de la mayor o menor eficiencia de los gestores públicos. La autonomía política, en cuanto garantía de la propia identidad, y de un mayor acceso de los ciudadanos al control de las funciones públicas, no puede desligarse de consideraciones de eficiencia. Y aquí es donde, en opinión de muchos observadores de la política española, se plantean las cuestiones claves para el futuro del Estado de las Autonomías.

Ya se apuntó que una de las tendencias del mismo ha sido la carencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias estatales y autonómicas. Ahora bien, no es arriesgado apuntar que precisamente la presencia de esos mecanismos aparece como condición ineludible para un correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Si, como se ha indicado, el campo de ampliación competencial autonómico es ya reducido, y, por otro lado, las tendencias a la igualación llevarán probablemente a una configuración muy homogénea del reparto competencial parece que las posibilidades de desarrollo del Estado de las Autonomías se abren sobre todo en lo que se refiere a una mayor eficiencia en la actuación de los poderes públicos, y a una traducción del autogobierno a términos de una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos. Y ello requiere sin duda una adecuada coordinación entre las diversas instancias de poder.

En efecto, muchos de los problemas que se plantean a las instituciones públicas resultan de difícil catalogación a la hora de definir si pertenecen en exclusiva al área competencial autonómica o a la estatal. Piénsese en problemas

como la distribución de recursos hídricos, el tratamiento de la inmigración, la determinación de la asignación de los recursos proporcionados por el sistema tributario, o el reparto de las inversiones estatales. Se trata sólo de algunos ejemplos de áreas que requieren una acción conjunta de los diversos niveles de poder. La cuestión de la distribución competencial del poder se combina con la necesidad de encontrar fórmulas de coordinación de poderes que resuelvan necesidades sociales imperiosas.

En sistemas de reparto territorial del poder con mayor experiencia, ha debido asentarse una «cultura federal» que supone la conciencia, por parte de todos los protagonistas públicos, de «materias comunes», de la pluralidad de las instancias competentes en esas materias, y de la necesidad de establecer vías de colaboración entre ellas. Frente a una cierta inercia intelectual, que ha llevado a imputar la ausencia de esa «cultura federal» sobre todo a las instancias autonómicas, en el caso español, y debido a la tradición centralista, no es arriesgado afirmar que el establecimiento de esa cultura federal es particularmente necesario en lo que se refiere a las instancias estatales. No hay que olvidar, por ejemplo, que la amplia potestad legislativa del Estado versa, en mucho supuestos, sobre materias cuya ejecución corresponde a las Administraciones autonómicas, a pesar de lo cual, en muchas ocasiones, el legislador estatal actúa sin acuerdo previo con esas Administraciones, que son las que, en último término, han de aportar los recursos necesarios para esa ejecución. La coordinación en estos supuestos es imprescindible, sobre todo si se pretende una efectiva vigencia del principio del Estado social. Pues en gran manera, las actividades prestacionales públicas (educación, sanidad, transportes), ejes del Estado social, están ahora en manos de las Administraciones autonómicas; de manera que una política general en estos campos requiere, no sólo del impulso (y los recursos) estatales, sino también de la colaboración de las instancias autonómicas.

La desaparición de las relaciones de jerarquía entre los diversos niveles administrativos no puede, como es obvio, suponer la inexistencia de políticas coordinadas a nivel estatal. Por ello, la habilitación de técnicas y mecanismos que compatibilicen la iniciativa y la aportación de recursos por parte del Estado con la existencia de un margen de actuación por parte de las autoridades autonómicas en lo que podrían denominarse «tareas comunes» aparece como el gran desafío del Estado de las Autonomías. El «spending power» del Estado ya no equivale a una habilitación competencial, pero sí supone una fuente de incentivos para la orientación de las actividades autonómicas, mediante los correspondientes convenios, o técnicas similares. Ello exigirá, por una parte, una transformación en gran manera de la actividad ejecutiva de la Administración del Estado, bien (como ya está ocurriendo) sustituyendo la gestión por la programación y coordinación, bien por la realización y promoción de acuerdos y convenios. Y ello exigirá, además, la precisión y depuración del alcance del artículo 149.1.1 de la Constitución, y de las competencias transversales de que dispone el Estado en aspectos como la planificación de la economía, o la fijación de las bases de la sanidad, entre otras.

Desde luego, todo ello aparece estrechamente relacionado con la consecución de una efectiva solidaridad en cuanto al empleo y atribución de los recursos disponibles. De nuevo, no es en este aspecto el reparto competencial el que plantea problemas, sino la búsqueda de vías para que la solidaridad interautonómica no sea el resultado de un **fiat** del poder estatal, sino del acuerdo interterritorial. Este es sin duda un aspecto decisivo en todo sistema complejo de organización territorial, puesto que el reparto de recursos tendrá consecuencias tanto de tipo económico (favoreciendo un mayor o menor desarrollo económico) como de tipo social (afectando a las condiciones de vida de los ciudadanos en las diferentes Comunidades Autónomas). En forma recurrente, la ausencia de mecanismos de coordinación se hace también evidente en este aspecto.