

## De una Administración prestacional a una relacional en el estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita

José Francisco Peña Díez  
Senado  
francisco.pena@senado.es

### Resumen

*La experiencia española, iniciada con la transición a la democracia, de descentralización política y administración ha supuesto una profunda transformación de las bases con las que se sustentaba la administración radicalmente centralizada del régimen anterior. La administración general ha pasado de ser prestacional en prácticamente todos los servicios públicos, a una de naturaleza coordinadora y cooperativa. El propio proceso impide, sin embargo, calificarla de tal en estricto sentido. Subsisten aún, por la propia naturaleza del proceso, elementos que lo impiden. El sistema cooperativo es también imperfecto. Las dudas y otros condicionantes de naturaleza política han impedido construir un edificio cooperativo sobre un proyecto claro y diáfano. No obstante, la cooperación es hoy un elemento fundamental en el funcionamiento del conjunto del Estado. La evolución natural de nuestro Estado es hacia una configuración federal, al menos en su funcionamiento y para profundizar en su eficacia. Por ello, las reticencias y condicionantes históricos sobre ello debieran solventarse cuanto antes para realizar las reformas necesarias y garantizar una mayor eficacia del mismo. Y evitar la petrificación de un Estado imperfecto.*

### Palabras clave

*Descentralización política y administrativa, Administración centralizada, Administración prestacional, Administración eficaz, Estado imperfecto, Coordinación y cooperación, Conferencia sectorial, Conferencia de Presidentes, Reforma del Senado, Cultura federal, Federalismo cooperativo.*

## Provision administration and coordination administration in spanish regional state

### Abstract

*The Spanish experience of political and administrative decentralization, initiated with the transition to democracy, has involved a deep transformation of the foundations that supported the extremely centralized administration of the previous regime. The central government has changed from being based on the provision of almost every public service to a coordination and cooperative nature. However, the process itself prevents from labelling it as such in a strict sense. Due to the very nature of the process, there are still some elements that hamper it. The cooperative system is also flawed. Certain doubts and other determinants of political nature have hindered the construction of a cooperative building on the foundations of a clear and open project. Nevertheless, nowadays cooperation is a key element on the operation of the State as a whole. The natural evolution of our State is towards a federal configuration, at least regarding its operation, aiming to enhance its effectiveness. Therefore, the historical reticences and determinants on this matter should be solved as soon as possible, in order to carry out the necessary reforms and to guarantee that it achieves a greater efficiency. And to prevent the petrification of a fallible State.*

### Key words

*Political and administrative decentralization, Centralized administration, Provision administration, Efficiency administration, Fallible Estate, Coordination and cooperation Sectorial Conference, Conference of Presidents, Senate reforme, Federal culture, Cooperative federalisme*

## NOTA PREVIA

El Estado Autonómico ha sido objeto de numerosísimos estudios desde su inicio. Estudios de carácter científico y técnico, publicaciones unitarias, tesis doctorales, artículos en revistas de todo tipo, reportajes y artículos de opinión de carácter periodístico, en los que se ha tratado el fenómeno autonómico desde todas las perspectivas posibles, con opiniones muy diversas y con propuestas muy heterogéneas a los problemas que en el mismo que se han originado en cada momento y en cada caso.

Pero no son tantas las aportaciones realizadas al concreto fenómeno de las transformaciones que han tenido lugar en la administración general ni al imparable crecimiento y consiguiente organización de las administraciones autonómicas. Existen, por supuesto, pero en su mayor parte de forma colateral e insertadas en estudios más amplios del fenómeno autonómico.

Este trabajo no pretende sumarse sin más a esa ingente cantidad de estudios. Está diseñado como una aportación, breve además, de carácter pragmático, desde la observación del proceso a lo largo de los años y los efectos del mismo en la estructura, funciones y efectos en la administración general. De las insuficiencias del mismo y su comparación con otras administraciones de Estados similares al nuestro.

El trabajo tiene, además, un cierto tono de “provocación”, en el sentido de estimular la reflexión y la aportación de estudios más amplios y científicos de la transformación sufrida por nuestra administración general en su estructura y funciones, fruto del proceso de transferencias de funciones y servicios personales desde la misma a las administraciones autonómicas.

Y, desde luego, desde una perspectiva un tanto crítica del resultado final del proceso en la administración general del Estado que podemos llamar “bipolar”, porque frente a una administración profundamente descentralizada en muchos servicios públicos nos encontramos, en determinados casos, con otra aún centralizada, herencia de la anterior. Esta circunstancia ha provocado que la administración general no tenga una definición relacional con todas las consecuencias ni se hayan instalado los instrumentos de cooperación y coordinación en toda su profundidad. Algunos analistas conocen esta dualidad como “la gran ocasión perdida” para haber afrontado una profunda reforma de las administraciones, general y autonómica, sobre bases nuevas y modernas, más adecuadas a la evolución que ha tenido lugar en nuestro Estado con carácter general.

Una reforma, en definitiva, volcada en construir desde cimientos nuevos una Administración general relacional, coordinadora y cooperativa.

## 1. BALANCE GENERAL DE LAS TRANSFERENCIAS

### 1.1. El proceso de transferencias. Visión global

La gran transformación de la administración de nuestro Estado a lo largo de estos casi 35 años no tiene precedentes. Si observamos el origen de los Estados federales más solventes y mejor estructurados vemos que su estructura federal parte de un fenómeno aglutinador: de unos Estados preexistentes se plantea la necesidad o conveniencia de abordar la creación de una estructura superior, el Estado federal, a la que otorgan unos determinados poderes, muy tasados y concretos. A lo largo del tiempo esos poderes se han modificado en una dirección u otra, hacia la federación o hacia los Estados que la componen, en un fenómeno que también merece una reflexión para el caso español por la rigidez y falta de flexibilidad para hacerlo en nuestro Estado Autonómico.

El caso de Estados Unidos es paradigmático. Su actual estructura federal nació de la unión de determinados Estados ya existentes, a la que se fueron uniendo otros a lo largo de los años hasta conformar el Estado que hoy conocemos. Y el caso de Alemania, para muchas cuestiones territoriales nuestro referente al que hay que mirar con frecuencia, es similar, en este caso condicionado por el final de la Segunda Guerra Mundial, pero que ya tenía precedentes históricos de este carácter. En ambos casos es destacable la flexibilidad histórica de la distribución de poderes territoriales, generalmente provocados por la evolución de la propia sociedad y bajo el criterio de la eficacia del conjunto del Estado federal.

El fenómeno español es justamente el contrario. Partiendo de una estructura totalmente centralizada, asentada en fuertes cimientos ideológicos y de estructura de su función pública, se aborda desde la transición un proceso de asunción de poderes territoriales con la consiguiente dotación de medios. De este modo, quedan estrechamente vinculados democracia y autonomías, a pesar de que en los momentos iniciales en muchas instancias políticas y administrativas, sobre todo en éstas, recelosas ya de los efectos que podría producir en la tradicional estructura de nuestra función pública, se trata de desvincular una de otra.

Cuando el proceso se vuelve irreversible, se produce otro fenómeno: la resistencia de determinados servicios públicos, personal incluido, a verse incluido en el proceso bajo múltiples razones: Desde la consideración de Cuerpos Nacionales, a la consideración de determinados servicios como imposibles de transferir por afectar a al derecho de acceso de los españoles a determinados servicios en condiciones de igualdad, hasta otras razones más frívolas que no merece la pena mencionar.

Lo cierto es que el proceso de traspasos se inició con muchas resistencias en la administración estatal. Algún día se tendrá que evaluar las razones que llevaron a las administraciones autonómicas a promover su propia función pública al margen de la administración general y a actuar con cierto mimetismo en su estructura orgánica y

funcional. Así como a promover ventajas salariales que han invertido la lógica salarial de los estados federales, donde los funcionarios de la federación son seleccionados entre los propios de los estados federados, lo que supone para ellos mayor prestigio y mejores salarios. Con todo, el balance general es, además de espectacular en lo cuantitativo, un éxito en lo cualitativo en términos generales como insisten en sentenciar los analistas y estudiosos del proceso autonómico.

Los datos globales del personal traspasado de la administración general a la autonómica reflejan la profundidad del proceso, pero también pueden llamar a engaño. De acuerdo con las estadísticas, los Decretos de traspasos suman desde el inicio 1.995. Y el personal, 821.493. Estas cifras, las del personal traspasado, han sido utilizadas perversamente para concluir que las administraciones autonómicas han aumentado sus dotaciones de personal de forma exagerada, y la administración general también.

Debe tenerse en cuenta, para un análisis certero de la actual estructura de la función pública en su conjunto, que el personal traspasado era el que en su momento estaba adscrito a cada servicio público. El paso del tiempo, y el incremento de las necesidades para modernizar el país en todos los servicios públicos han producido un incremento del personal de todas las administraciones acorde con esa modernización. A día de hoy resulta imposible una comparación justa y aquilatada de estos datos, así como también puede inducir a engaño el incremento global del personal, incluidas las administraciones locales, por esas mismas razones.

Lo cierto es que la administración española no figura en las estadísticas como un país fuertemente burocratizado. Más bien, dada la complejidad del proceso, podemos concluir que nuestra burocracia está acorde con los parámetros de las burocracias de los Estados más descentralizados.

Desde otro punto de vista, resulta significativo el proceso anual del personal traspasado. De 1.979 a 1.986 se publicaron casi 1.000 Decretos de traspasos, y en ellos figuraban 361.300 empleados públicos traspasados a las Comunidades Autónomas. Fueron los primeros años de estructuración de las administraciones autonómicas con sus respectivas dotaciones de personal, antes propias de la administración general. Entre los años 1986 y 1996 realizado el primer gran bloque de traspasos, estas cifras sufren una notable disminución, 433 y casi 110.00. Es el momento de la consolidación y ampliación de las funciones, y del personal necesario para ellas. De 1.996 a 2.004 de produce un nuevo incremento del proceso. 361 Decretos y 342.000 dotaciones de personal. Durante estos años se produce, de acuerdo con los Pactos Autonómicos de 1.992, una ampliación de funciones y competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a su condición por la vía del artículo 143 de la Constitución y que hasta ese momento tenían vetada la asunción de determinados servicios con gran dotación de personal, educación y sanidad a destacar. A partir de esa fecha se produce una nueva ralentización hasta el día de hoy, fenómeno lógico a la vista de que el grueso de los traspasos ya estaba realizado. La reciente reforma de varios Estatutos de Autonomía no tiene, en principio, una afectación excesiva a los traspasos de personal,

por lo que el proceso, desde la perspectiva de este trabajo, puede darse por concluido en términos generales.

Los traspasos se realizaron, o se intentaron realizar, con carácter simultáneo a todas las Comunidades Autónomas y con los mismos parámetros en cuanto a funciones transferidas y reservadas por el Estado. Pero no siempre se hizo de esa manera. Falta de acuerdo en las negociaciones, desinterés por parte de las Comunidades en la asunción de funciones o condicionantes estatutarios prolongaron el proceso de asunción más allá de lo prudente. Todo ello provocó lo que entre los técnicos es conocido como “dientes de sierra” del proceso autonómico y que trataron de solventar los Pactos Autonómicos de 1.992 con una homogeneización global del reparto de competencias y funciones entre ambas administraciones.

Esta realidad provocó una serie de consecuencias, La primera, y a los efectos de este trabajo, fue que la administración estatal conservó en determinados territorios y hasta esa fecha, la función y dotaciones que siempre tuvo. Los servicios más significativos en este sentido fueron, como ya se ha indicado, los de educación y sanidad. De una forma un tanto grotesca y desde luego inexacta las Comunidades afectadas fueron calificadas como “territorio estatal”. Otra consecuencia fue que dificultó la reforma y adaptación a la nueva estructura autonómica de estos servicios públicos estatales y retrasó durante años el necesario debate sobre la estructura y contenido funcional de la administración general.

## 1.2. La Administración General del Estado tras las transferencias

No constan series históricas homologables para analizar el nivel y calendario de reducción de los efectivos en la administración general del Estado fruto de los traspasos a las Comunidades Autónomas. No obstante, por la experiencia y la observación de la evolución hasta 2.001, puede afirmarse que la reducción fue correlativa a los efectivos traspasados. Probablemente, el incremento del personal de las Comunidades Autónomas fue bastante mayor que los efectivos recibidos, pero para afirmarlo hay que tener en cuenta que durante ese período las Comunidades debieron crear una administración con mayores necesidades que las derivadas de las propias transferencias, que lo fueron para servicios concretos, pero no para servicios comunes y generales de las nuevas administraciones.

Según datos oficiales, en 2.001 había en la administración general 434.538 efectivos, en tanto que en 2.010 había 241.152. En ambos casos están incluidos en el cómputo servicios estatales de la magnitud de la Seguridad Social, Administración Tributaria e Instituciones Penitenciarias, y excluidas las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado. En los Ministerios y sus Organismos Autónomos, las áreas más vinculadas al proceso de traspasos, están destinados unos 133.000 efectivos, pero en ellos se incluyen los efectivos de Ministerios no afectados en general por las transferencias, como el servicio exterior, entre otros.

De otro lado, la administración de las Comunidades ha pasado en el mismo período de 2.001 a 2.010 de 933.000 a 1.348.000 efectivos. Debemos tener en cuenta que ese período coincide con el los traspasos de educación y sanidad a la mayoría de la Comunidades. Y también las exigencias de ampliación de personal fruto del estado de bienestar, de creación de nuevas instalaciones educativas y sanitarias y de la aparición de nuevas áreas de acción pública y potenciación de algunas existentes como las nuevas tecnologías, la inmigración, el medio ambiente y la acción exterior, entre otras muchas, podemos concluir que el incremento de la función pública en ambas administraciones tiene una explicación razonable y no ha sido en absoluto demasiado elevada.

### **1.3. Los empleados públicos ante la nueva estructura del Estado**

Resulta muy difícil analizar una realidad cuando en ella se entremezclan los datos objetivos con los sentimientos y las sensaciones. La realidad nos muestra que el proceso en su conjunto ha tenido bastante coherencia y sobre todo que se ha realizado con total normalidad. Sin embargo, hay hechos que deben analizarse fundamentalmente porque han afectado a la funcionalidad del nuevo Estado de las Autonomías.

En los primeros momentos, ya se ha dicho anteriormente, el proceso de traspasos fue visto por empleados públicos estatales con enorme recelo. Lo normal era que en los organismos estatales se tratase de justificar una sustancial reserva, cuando no una oposición frontal a los traspasos de sus servicios, de funciones y los empleados subsiguientes bajo argumentos justificados o no. Los Decretos de traspasos están plagados de funciones reservadas a la administración estatal que, consultados hoy, producen cierto sonrojo.

Cuando el proceso se hizo irreversible, y se vio que el traspaso ofrecía algunas ventajas de promoción y salariales, la actitud cambió sustancialmente. En este momento, las reticencias pasaron del ámbito personal al corporativo. Eran los cuerpos de funcionarios afectados por el proceso los que, ante la fragmentación de la dependencia de sus efectivos, utilizaron todo tipo de argucias para justificar la necesaria dependencia de la administración estatal. La calificación de Cuerpos Nacionales o la oposición a que los empleados autonómicos accediesen a ocupar puestos en la estatal, fueron algunas de ellas. Nunca se sabrá en qué medida este hecho contribuyó a la creación por las Comunidades Autónomas de sus propios Cuerpos y Escalas, paralelas y con similares funciones que las de la administración general.

El tiempo contribuyó, por su propia dinámica, a que estas actitudes se fueran corrigiendo y que el proceso se encaminase con normalidad. No obstante, quedó, y aún continua, una cierta actitud de superioridad en los empleados estatales y la consideración de administraciones de nivel inferior las autonómicas. Pudiendo parecer lógico, y también ocurre en las administraciones federales, esa actitud tuvo importancia a la hora de definir y articular unas nuevas funciones propias y necesarias para

la funcionalidad de la administración en su conjunto, y ya existentes en los Estados compuestos, federales o no. En realidad, se consideraban las administraciones autonómicas como meras terminales de la estatal. El tiempo también corrigió esta actitud, y los principios de cooperación, coordinación y colaboración se fueron imponiendo, por exigencias de la nueva realidad, como los instrumentos básicos de los empleados públicos para la acción administrativa en los organismos estatales afectados por los traspasos.

Sin embargo, persistieron actitudes en algún caso peculiares. A título anecdótico, los temarios para las oposiciones, sobre todo de los cuerpos superiores, tardaron muchos años en incluir en los mismos cuestiones relacionadas con el funcionamiento del nuevo Estado, desde distribución de competencias y funciones hasta los nuevos instrumentos de actuación colegiada como los citados anteriormente. Como si estas cuestiones no fuesen con ellos. Las deficiencias de funcionamiento de nuestro Estado, desde la óptica territorial, y a las que aludiremos posteriormente, tienen en parte su causa en este conjunto de fenómenos. Debemos insistir, no obstante, que estos defectos se han ido corrigiendo a lo largo de los años.

## 2. ¿HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO?

Esta pregunta es insólita en las Administraciones federales, las de Estados Unidos y Alemania, por ejemplo. Ya se ha indicado que el origen de los mismos ha ido configurando una administración federal adaptada progresivamente a las funciones de la misma. Que ha ido asumiendo funciones fruto de la evolución social y de la aparición de nuevas áreas administrativas necesitadas de nuevos servicios de acción pública. Además, existe una trayectoria inequívoca desde el origen hasta hoy de reforzamiento de los poderes federales, con las inevitables tensiones territoriales, sólo superadas por el fuerte sentimiento federal interiorizado tanto en la clase política como en los ciudadanos.

Como es bien sabido, la administración federal norteamericana está volcada en la acción exterior, general y sectorial. Resulta muy significativo que las apariciones públicas de responsables de muchas áreas administrativas se centren en la acción exterior de sus áreas, por lo demás lógico también por el potencial económico del país. Y, sin embargo, los estados federados conservan, y son muy celosos de ello, amplios poderes en áreas que resultan insólitas para la mentalidad europea, como es el caso límite de la legislación en materia penal. Para rematar las peculiaridades, la Cámara Territorial, el Senado, tiene una composición estrictamente homogénea, con dos representantes de cada estado federado y, curiosamente, poderes muy amplios en la articulación de la política exterior del país.

El caso alemán tiene peculiaridades propias. La reciente federación nació en circunstancias dramáticas para el país, dividido y ocupado. El tesón alemán y la influencia de los ocupantes consagraron la estructura federal en la Ley Fundamental de

Bonn. Inicialmente, los poderes federales estaban limitados y condicionados a las potentes facultades de todo tipo de su Cámara Territorial, el Bundesrat, donde están representados los Estados federados de una forma proporcional. Con el tiempo, la administración federal ha ido aumentando sus facultades, modificando muchas veces la Ley Fundamental en esa dirección y, en cambio, fortaleciendo su actuación desde el principio de cooperación, hasta el punto de que hoy es el referente y modelo de los Estados conocidos como cooperativos. La cúspide del sistema cooperativo alemán es el Bundesrat, que en algunos casos ha llegado a impedir la acción federal en determinadas materias, hasta que la intensa tarea de cooperación ha solventado los problemas de las iniciativas federales.

Ciñéndonos a nuestra estructura territorial, en la evolución de nuestra administración han intervenido otros factores, además del antitético origen respecto a los anteriores casos. Uno de ellos, quizás el más importante e influyente en la conformación reciente de la administración, es nuestra incorporación a la Unión Europea. Desde este punto de vista, nuestra adhesión no sólo ha originado una mayor dedicación a las políticas comunes europeas con las consiguientes necesidades en personal, sino que ha ido introduciendo en nuestra administración una nueva cultura en las relaciones administrativas, en las que la negociación, el acuerdo, y la cooperación son los instrumentos imprescindibles para nuestras relaciones con los demás países de la Unión, y con la Unión misma.

Resulta llamativa en este sentido la facilidad con se adaptó nuestra administración a las necesidades de nuestra incorporación a una estructura más compleja y novedosa en su forma de trabajar, que contrasta con las dificultades de todo tipo que se plantearon para inculcar esas formas y cultura en el ámbito interior de nuestro Estado, desde el primer momento llamado a ser, como dispone la propia Constitución, las primeras normas jurídicas de contenido territorial que la desarrollaron y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un Estado cooperativo

Otras circunstancias también influyeron en la inicial ambigüedad y que sembraron cierto desconcierto. Por ejemplo, al amparo de los preceptos constitucionales que fijaban como facultades estatales la “alta inspección” del Estado sobre determinadas actuaciones autonómicas, se desarrolló toda una estrategia para desarrollar esa facultad dando amplias facultades al Estado para fiscalizar la acción de las Comunidades Autónomas. Pero pronto el Tribunal Constitucional trastocó los planes estatales estableciendo que dicha facultad no podía extenderse hasta la fiscalización ni impedir que las Comunidades desarrollasen y aplicasen sus propias políticas en materias reservadas para ellas.

El resultado tuvo un efecto “boomerang”. Las Comunidades Autónomas, sobre todo las gobernadas por partidos nacionalistas, fueron ampliando en base a la sentencia su oposición al desarrollo por la administración estatal, y en el sentido interpretado por ésta, de otras de contenido similar, como el contenido de las bases y la planificación, el alcance de las propias competencias exclusivas, y sobre todo las com-



partidas. Generando con ello una gran incertidumbre y conflictividad en las relaciones interadministrativas, basadas en sus inicios en una dualidad según la cual cada administración legislabo y aplicaba la normativa jurídica con entera liberalidad en el ámbito de sus competencias, por otro lado también discutidas. La sentencia sobre la LOAPA marcó un antes y un después en esta cuestión, pero las consecuencias de la misma tardaron mucho en asumirse.

Hasta que Tribunal Constitucional, reiteradamente y hasta la saciedad, estableció que, más allá de las competencias exclusivas y compartidas de cada administración, su ejercicio, su regulación y aplicación debían estar presididas por el principio de cooperación en la inmensa mayoría de las mismas. La insistencia del Tribunal, y no la voluntad de cada parte, obligó a buscar y articular los instrumentos necesarios para actuar en régimen cooperativo. Ardua tarea, que tardó mucho en cuajar en nuestra cultura burocrática, y también innecesaria si en aquellos momentos hubiésemos desviado la mirada hacia el modelo de Estado cooperativo, Alemania, que tiene establecido un sofisticado sistema de cooperación muy eficaz por lo demás.

Así pues, nuestra administración general dispone de instrumentos jurídicos, técnicos, organizativos y financieros para ejercer las competencias propias que le otorga la Constitución y debe articular un sistema de cooperación para ejercer aquellas que, siendo propias de las Comunidades Autónomas, las han de ejercer de acuerdo con las bases, la planificación y la ordenación sectorial con que las limita la propia Constitución. Para su ejercicio, tanto en el ámbito normativo como en su aplicación, ambas administraciones deben actuar, como ya se ha dicho, bajo los principios de cooperación, coordinación y colaboración. Esto es lo que ha reiterado el Tribunal Constitucional en la inmensa jurisprudencia dictada en los también numerosísimos conflictos que ambas administraciones le hizo llegar. Estos mismos instrumentos deben servir para articular la toma de decisiones y su aplicación en aquellas materias que son competencia, cualquiera que sea su profundidad, de la Unión Europea. De hecho, el sistema cooperativo comenzó a tener consistencia en el momento de la integración y en aquellas materias en las que la Unión tiene facultades amplias y profundas, como en materia económica, medio ambiente o agricultura, entre otras. Y en las que, en el ámbito interno, las facultades de aplicación son propias de las Comunidades Autónomas, en todo o en parte. Incluso en los campos más descentralizados, la normativa europea traslada a los Estados su ejecución, exigiendo por ello que éstos articulen la aplicación territorial de dichas normativas, lo que exigió desde el primer momento la creación de órganos *ad hoc* para ello.

### 3. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Por unas y otras razones, los instrumentos de cooperación entre la administración general y la de las comunidades autónomas se inició muy pronto, aunque con muchas dudas y relativa eficacia. De hecho, los necesarios reglamentos internos para su adecuado funcionamiento tardaron mucho en elaborarse y con grandes reticencias por

ambas partes. Otro hecho significativo, y en ningún caso anecdótico, fue que aprobada una determinada actuación en Conferencia Sectorial, al dictarse la norma correspondiente por la administración general, determinadas Comunidades Autónomas la impugnaban por invasión de sus competencias, a pesar de que en la Conferencia Sectorial no habían manifestado ninguna reticencia en ese sentido. Se ponía así de manifiesto un problema sustancial, aún persistente: la eficacia de los acuerdos interterritoriales.

Las dudas se extendieron también al sistema de decisiones, el valor del voto de cada cual, de la administración general y el de cada una de las Comunidades Autónomas. El resultado final ha sido que el sistema de toma de decisiones ha sido heterogéneo y revela la ausencia de un modelo cooperativo asentado en bases homogéneas y sobre todo a la eficacia de las decisiones, en el sentido de si las mismas eran de aplicación obligada a las Comunidades que se habían manifestado en contra o se habían abstenido. Las decisiones del Tribunal Constitucional en el sentido de que no se podía marginar a ninguna Comunidad, cualquiera que haya sido su postura en la toma de las decisiones, volvió a sembrar incertidumbre sobre el alcance del sistema cooperativo y la eficacia del mismo.

Aunque el sistema cooperativo ha ido avanzando en su funcionamiento, y hoy podemos afirmar que está consolidado en términos generales, estos problemas siguen planeando en los diversos instrumentos orgánicos de los que se ha dotado nuestro Estado de las Autonomías. Hasta ha contaminado el funcionamiento del de mayor rango, la Conferencia de Presidentes, al menos las dos últimas sesiones de la misma. Y es uno de los factores, aunque los importantes son de naturaleza política, que han impedido la necesaria reforma del Senado para convertirla efectivamente en Cámara Territorial, ausencia de reforma que constituye quizás la mayor debilidad del Estado de las Autonomías.

En relación con esto último, la reforma del Senado, en lo que atañe a este trabajo, existe una práctica unanimidad en que el futuro Senado, como Cámara Territorial, debe asentarse en dos pilares: como cúspide del sistema cooperativo y Cámara donde se debatan todas las cuestiones relativas al presente y futuro del Estado de las Autonomías. Salvado este consenso, las discrepancias sobre formas de representación territorial, funciones concretas del mismo y poderes concretos, alcance y eficacia de sus decisiones en la tramitación de Leyes de contenido territorial, son algunas de las cuestiones que han paralizado la reforma. En definitiva, las mismas que planean en la definitiva consolidación del sistema cooperativo, además del escepticismo, muy intencionado, de determinadas fuerzas políticas.

Nuestro sistema cooperativo esta, además, contaminado por otro aspecto fundamental: la confusión de las posiciones políticas y las posiciones territoriales, que dificulta y a veces entorpece su normal funcionamiento. Existen numerosísimos ejemplos de esta confusión, según la cual en las decisiones importantes las posiciones de los representantes territoriales están más basadas en discrepancias de tipo ideológico y partidista que en la defensa de sus intereses territoriales. Este fenómeno

no afecta a los órganos inferiores de las Conferencias Sectoriales, donde prevalecen en general los criterios técnicos, pero se agudiza en los de mayor nivel, y ha llegado con toda intensidad a la Conferencia de Presidentes, y en particular en etapas de gran confrontación a todos los niveles entre partidos. Y ha afectado al sistema cooperativo en todas sus etapas históricas, gobierne quien gobierne. Pero es un grave déficit y una vulneración de un principio básico de los Estados Federales: la lealtad federal. Y que, finalmente, incorpora de forma impropia y de consecuencias nefastas los órganos cooperativos a los instrumentos propios y constitucionales de debate y confrontación política e ideológica.

Es cierto que esta mediatización de las posiciones ideológicas también existe en otros Estados descentralizados y estables en su estructura federal, con la importante característica de que ello se produce fundamentalmente en la Cámara Territorial, y mucho menos en los órganos estrictamente cooperativos.

Otro fenómeno que se ha introducido en el sistema cooperativo, dificultando su consolidación, han sido las Conferencias Bilaterales, preferidas en un primer momento a las Sectoriales por algunas Comunidades Autónomas. Incluso se ha llegado a plantear que las Bilaterales prevalezcan a las Sectoriales, haciendo que decisiones tomadas en aquéllas se trasladen a éstas sin capacidad de modificación de las mismas. En el fondo, estas tesis están más cerca de un modelo confederal que de uno federal, estrechando la capacidad de iniciativa y actuación del propio Estado y afectando gravemente a su eficacia y a su mandato constitucional de garantizar la igualdad de derechos, la posición homogénea y el *status* de todas y cada una de la Comunidades Autónomas en nuestro Estado y a la cohesión territorial. Quizás por ello, las Conferencias Bilaterales no han acabado de fraguar como instrumento fundamental de nuestro sistema cooperativo, y se limitan a tratar cuestiones de índole estrictamente bilateral, en general las menos, pero no a las políticas generales y sectoriales. Y ello a pesar de que en las recientes reformas de Estatutos se ha establecido la bilateralidad como modo habitual de relación interterritorial, previsión jurídica que muy probablemente no vaya más allá de lo que hoy supone la bilateralidad.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

Las Conferencias Sectoriales iniciaron muy pronto su andadura. El Consejo de Política Fiscal y Financiera se constituyó en 1.981, la de Agricultura en 1.983. A partir de ese momento se fue generalizando la constitución de las demás. Según datos oficiales, en este momento están constituidas 32 Conferencias Sectoriales, aunque de ellas 25 tienen un funcionamiento regular. La trayectoria de creación de las mismas obedece a la necesidad de coordinación y cooperación en cada momento, dada la evolución del sistema autonómico y la aparición de nuevas áreas con las mismas necesidades.

Destaca en este sentido la creación en estos últimos años de las de ciencia y tecnología, telecomunicaciones y sociedad de la información, autonomía y dependencia

e inmigración. Desde este punto de vista, podemos afirmar que prácticamente todas las áreas afectadas por las transferencias tienen constituidos los oportunos instrumentos de coordinación y cooperación. Y las muchas de las no afectadas también, lo que debe verse en principio como algo positivo para la eficacia del conjunto.

Como no puede ser de otra manera, el número de reuniones de cada una de ellas es de una gran diversidad y obedecen a las necesidades de asuntos más o menos perentorios. En este sentido, destaca la Conferencia de Agricultura, que ha tenido 228 reuniones desde su creación, incluyendo en ellas las del Consejo Consultivo para Asuntos Comunitarios. Solo en 2.009 se han convocado 16 sesiones. La intensidad de la política agraria común exige una coordinación permanente. También destaca la de Pesca con 100 reuniones, y por las mismas razones, y de Educación en todos sus niveles, con 170 reuniones, la del Sistema Nacional de Salud, 92, la de Empleo y Asuntos Laborales, 45, la de Medio Ambiente, 46 y la de Asuntos Sociales, 40 veces.

Por su peculiaridad, es de destacar la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que se ha reunido 53 veces desde su creación, en 1.988. Y lo es porque sus funciones están relacionadas con la política general de las instituciones comunitarias, y la postura que adoptará España sobre las mismas. Es decir, que no existiendo estrictamente la necesidad de coordinar un área concreta de actuación, ha adquirido una importante actividad para tratar asuntos europeos horizontales.

La evolución en el tiempo de la actividad de cada Conferencia Sectorial ha variado mucho. Ciñéndonos a 2.009, la de Agricultura se ha reunido 16 veces, la de Pesca, 9, la de Salud, 8. Sin embargo, 8 de ellas sólo se han reunido desde su creación una o dos veces. Y en 2.009, hasta 22 de ellas han sido convocadas una, dos, o ninguna vez. En total, desde 1.981 hasta 2.009, se han celebrado 1.103 reuniones de Conferencias Sectoriales.

En sí mismo, el número de veces que se reúne cada Conferencia Sectorial no tiene relación directa con la importancia general de los asuntos a tratar, o esa trascendencia puede variar a lo largo del tiempo. En este sentido, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, quizás la más importante de todas por la trascendencia de sus decisiones, se reunió en 2.009 únicamente 3 veces, pero cuando hay que decidir periódicamente el sistema de financiación, por ejemplo, las convocatorias son muy frecuentes.

Los acuerdos y articulación práctica de los mismos se reflejan con frecuencia en los Convenios que se firman con cada Comunidad Autónoma de forma ya bilateral, pero su análisis no tiene relevancia a efectos de este trabajo.

Las Conferencias Bilaterales, han tenido, en su creación y funcionamiento, una evolución mucho más irregular. Existen con todas la Comunidades y Ciudades Autónomas. Su consolidación, como se ha indicado, dependerá de la propia evolución del Estado de las Autonomías.

Las Conferencias Sectoriales tienen habitualmente órganos inferiores de funcionamiento cuya misión es preparar técnicamente el orden del día de las propias Conferencias a las que están adscritos. Su existencia y propuestas, sin embargo, tiene una gran relevancia para analizar la intensidad y eficacia de nuestro sistema cooperativo.

Por su relevancia, la Conferencia de Presidentes merece un interés y un análisis particular. Existe en algunos Estados federales, y tiene un interés especial la de Alemania. Creada la española muy tardíamente, en 2004, ha celebrado cuatro sesiones. En ausencia de una Cámara Territorial efectiva, aunque sus funciones podrían ser complementarias, resulta incomprensible que no se plantease y se aceptase antes la necesidad de su existencia.

Sin embargo, su primera convocatoria, y las siguientes, estuvieron desde el primer momento envueltas en la polémica. Mas allá del alcance de sus acuerdos, algunos de cierta importancia en materia sanitaria, los problemas surgidos en la misma han evidenciado nítidamente la falta de reglas y cultura federal en nuestro sistema autonómico. Se ha trasladando a la Conferencia un debate ideológico y político ajeno a su naturaleza y objetivos, bajo el argumento de que la Conferencia no debe servir de aval a las políticas del Gobierno de España, con las que discrepan los Presidentes pertenecientes a otros partidos que el gobernante en España. Muy legítimo, pero su práctica supone una absoluta ignorancia, interesada además, de una obviedad: que la Conferencia es un instrumento de cooperación y nada más.

Lo llamativo es que, mientras el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales es regular y eficaz, a pesar de todos sus problemas, la de más nivel sufre una contaminación que la está poniendo, de no superarse, al borde del colapso. Y, de paso, puede afectar al conjunto de los instrumentos de cooperación, porque se están cuestionando los pilares que lo sustentan.

## **5. ADMINISTRACIÓN PRESTACIONAL Y ADMINISTRACIÓN RELACIONAL Y COOPERATIVA**

El dilema sólo puede plantearse respecto al sistema autonómico español. En los Estados federales, por su origen y por la enraizada cultura federal, los poderes están estrictamente tasados y siguen a rajatabla un principio según el cual la ejecución de las políticas federales está en manos de la administración del Estado federado. En estos países, este principio ha dado lugar a la conocida denominación de “federalismo de ejecución”. En Alemania, a la pregunta de cuál es la regla para la distribución de competencias, la respuesta, breve y gráfica es: la Federación legisla y los Estados hacen todo los demás.

Incluso los organismos que, en principio, tienen una naturaleza claramente federal, y ejercen funciones prestacionales, como la administración tributaria o la seguridad social, en rigor no lo son. Para entender desde perspectiva española esta natura-

leza, podríamos calificarlos de organismos conjuntos, sin dependencia orgánica de una administración en concreto, y con presencia en sus órganos directivos de ambas administraciones. Lejos de poder hablar en estos términos en el sistema español, no debemos ignorarlo; en cambio sí debiéramos reflexionar sobre su experiencia.

Por su origen, el sistema autonómico español ha acabado siendo dual, y de una dualidad imperfecta, como veremos. Al reservar la Constitución competencias exclusivas al Estado, sumadas a las que más tarde se reservó en los decretos de traspasos, que tienen consigo una actividad prestacional de servicios a los ciudadanos, no podemos decir en rigor que nuestra administración general ha dejado de ser, en algunos casos, prestacional, para pasar a ejercer únicamente funciones de planificación y coordinación. De hecho, las exigencias autonómicas de que el autogobierno territorial es ampliable tienen en parte que ver con la subsistencia de servicios estatales que prestan servicios directamente a los ciudadanos.

Exigencias que, ciertamente, obedecen más a posicionamientos políticos que técnicos, según los cuales el Estado debe restringir su actividad, legislativa, reglamentaria y técnica, sustancialmente. Por ello, se extienden sus críticas al abuso por el Estado a la hora de fijar bases, a la interpretación que éste hace de su capacidad planificadora, al alcance real y a la efectividad de los principios e instrumentos de coordinación y cooperación, etc. Y no lo hacen en base a una determinada concepción del Estado, y a la evolución de éste en dirección federal, sino sencillamente a una pretensión de restringir el volumen y la capacidad de actuación de la administración general. De ahí viene el inútil y agobiante dilema sobre si nuestro modelo debe seguir siendo abierto o debe cerrarse. Desde luego, no debe ni puede cerrarse, porque tal como está no puede considerarse perfecto. Está abierto porque necesita reformas, algunas de gran calado, y está casi cerrado en cuanto en cuanto al nivel y profundidad de su descentralización.

En este sentido, la experiencia indica que la evolución hacia un mayor autogobierno, filosofía que preside la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía no puede desvincularse, en el tiempo, con la necesaria reforma y profundización de los instrumentos de cooperación y coordinación; en definitiva, también es necesaria, y en algún caso perentoria, la reforma y adaptación de las instituciones estatales a los nuevos contenidos del autogobierno y a la realidad actual de la evolución de la sociedad. Caminar únicamente en una sola dirección es arriesgado e imprudente, porque desemboca en un Estado cada vez más débil e ineficaz, aunque mantenga, como es el caso, intactos sus poderes y atribuciones constitucionales.

Se quiera o no, los Estatutos reformados suponen una nueva filosofía y una nueva técnica de distribución de competencias que afecta no sólo al nivel del autogobierno, sino también al alcance, aunque no a la letra, de las del Estado. Y además impropriamente, porque esa redefinición debe consagrarse propiamente en el texto constitucional. Por ello, es incomprensible que, una vez más y al tiempo, se haya tenido que abortar la necesaria reforma del Senado, pieza angular del nuevo edificio

territorial, que se está diseñando, impropriamente, desde los nuevos Estatutos de Autonomía.

De otro lado, existen determinadas posiciones políticas que se extienden a los ámbitos académicos y de opinión pública, según las cuales la capacidad de actuación del Estado no debe limitarse a los resultados que se derivan de las funciones de coordinación y cooperación sino que deben extenderse a su capacidad de acción directa. Incluso esta tesis va más allá y plantea directamente la reversión al Estado de determinados servicios, como la educación, por ejemplo.

Estas reticencias a la evolución de nuestro Estado pueden tener que ver en efecto con la lentitud con que se han ido consolidando los instrumentos cooperativos, a sus fallos y a cierta incapacidad de la administración general para atajar los abusos que en determinados casos puedan haber cometido las administraciones autonómicas. Pero lejos de contribuir a profundizar en las técnicas cooperativas, estas tesis, en dirección contraria, han abocado en críticas al modelo autonómico, a la necesidad de su replanteamiento constitucional o, en el mejor de los casos, a la exigencia de que la administración general extienda su capacidad por la vía de los hechos.

Y así, mientras en la administración general se han ido extendiendo y perfeccionando los instrumentos cooperativos, en esos medios se sigue planteando la necesidad de revisar lo hecho hasta ahora, alimentando tesis centralistas, creando confusión sobre el funcionamiento real del sistema y extendiendo a la categoría de tesis lo que en realidad son accidentes puntuales de un Estado aún fase de perfeccionamiento. En rigor, todo ello obedece a una ignorancia real e interesada sobre lo que supone un Estado descentralizado y la forma de actuar en él de las distintas administraciones.

Lo cierto en rigor es que nuestro Estado autonómico, lejos de ser según esas tesis un fracaso, es más bien, con todas sus insuficiencias, un éxito en términos históricos, de eficacia, y con un coste relativamente bajo. Lo que también es cierto es que, al ser un sistema peculiar, como se ha dicho por su origen y su evolución, en relación al de otros Estados descentralizados, definidos claramente como federales, su modelo, su diseño final y por tanto la distribución de poderes y facultades entre ambas administraciones está inevitablemente abocado a distintas controversias e interpretaciones sobre esas cuestiones.

El problema parte de la indefinición del propio texto constitucional. La Constitución parte del reconocimiento de la autonomía, del derecho de acceso a ella de las regiones, del procedimiento a seguir y sus reglas, y a una distribución de competencias que llevaban en sí mismas el germen de la discrepancia entre ambas administraciones, y que por cierto en buena parte se han quedado obsoletas. Y poco más. El resto, el mapa autonómico, la estructura del mismo y la dirección de los pasos a dar se dejó a Leyes de inferior categoría y a la propia evolución del sistema. La rigidez para revisar el texto constitucional impide lo que, a la vista de la práctica, hubiese sido deseable: una revisión del mismo que consagrara lo mejor de la realidad que es-

taba implantando y que revisase la dirección de lo que se estaba haciendo de forma inadecuada.

Finalmente, ha faltado una implantación seria de lo que conoce como “cultura federal”. Curiosamente, se ha avanzado mucho en este aspecto, quizás inconscientemente, en el funcionamiento de ambas administraciones, pero está ausente de forma nítida en las formaciones políticas y en la ciudadanía. Pero esto es otra cuestión, a efectos de este trabajo, aunque fundamental.

En resumen, la administración general se ha adaptado bastante bien, aunque falta mucho por hacer, a su nuevo papel de administración planificadora, y sobre todo, al de coordinadora, cooperativa y colaboradora de las administraciones autonómicas. Y la que entendemos por administración prestacional de servicios públicos a los ciudadanos, fruto de la profunda descentralización política y administrativa, lo es la autonómica de forma casi generalizada. Subsiste sin embargo una cierta dualidad, fruto de la reserva competencial originaria por el Estado de determinados servicios, que hacen que el conjunto de las administraciones no tengan una naturaleza perfectamente definida, que subsistan controversias sobre la misma, que los sistemas de cooperación no se perfeccionen a la velocidad adecuada y no sean lo eficaces que debieran. En todo caso, el futuro, se quiera o no, va en esa dirección y lo mejor que se puede hacer es adaptarse a mayor velocidad.

Otro tipo de análisis, como el de la existencia de dualidades administrativas, son de corto recorrido, primero porque, de existir, son muy aisladas a pesar de que se intenta presentar como un problema crónico, y segundo, porque son fáciles de solucionar si se las identifica, y se hacen propuestas adecuadas por los afectados.

## 6. UNA ESTADO DE LAS AUTONOMIAS IMPERFECTO.

Ya se han señalado buena parte de las imperfecciones de nuestro Estado cooperativo. Interesa ahora profundizar en algunas ellas, más allá de las técnicas y administrativas y centrarse en aspectos constitucionales y políticos, causa principal de las mismas y de la confrontación sobre su modelo futuro.

Nuestro Estado tiene, a juicio de quien escribe, vocación federal. En muchos aspectos, ya lo es *de facto*. Si no se plantea su futuro en estos términos es por diversas causas. Antes de analizarlas, debemos minimizar los riesgos de esta evolución. No debe ignorarse que algunos de los Estados más potentes del planeta son federales: Estados Unidos, Alemania, Canadá. Y tampoco es arriesgado afirmar que, en buena medida, su potencia se debe a ello. En esos países no se plantea la revisión de esa naturaleza federal; al contrario, se insiste en su perfeccionamiento. El federalismo también se ha planteado en algo más que en hipótesis como evolución de instituciones de carácter supranacional ante los fenómenos, ya irreversibles, derivados de la globalización.



Tampoco se plantean la federación como una antesala de la disgregación de los respectivos Estados. Salvo en Canadá, y en concreto en Quebec, donde la independencia de esta Provincia se viene planteando desde hace muchos años y tiene un gran apoyo social, debido a sus peculiaridades históricas, lingüísticas y culturales. De hecho, se han celebrado tres referendos en esa dirección, tras los cuales nada se ha resuelto de forma clara, dado el equilibrio entre defensores y detractores del sistema federal de los ciudadanos de la Provincia. En el fondo, la situación está estancada porque, aunque sus ciudadanos puedan estar sentimentalmente más cerca de tener un Estado propio, tampoco tienen nada claras las ventajas que les puede suponer ser independientes y las desventajas de dejar la federación, a la vista de la potencia adquirida por Canadá como estado federal.

En España el federalismo tiene connotaciones muy negativas. De hecho, es un término rechazado incluso como hipótesis de trabajo a discutir y plantear seriamente a seguir. Se vincula federalismo como disgregación, cuando es, incluso terminológicamente, exactamente lo contrario. Son muy pocos los estudiosos, académicos y políticos que han planteado seriamente esa fórmula constitucional para nuestro país. Y, en todo caso, casi no se atreven a formularla.

Es cierto que el debate sobre una España federal tiene un recorrido histórico nada favorable. Primero, porque la propuesta ha venido siempre desde ámbitos periféricos, sobre todo de Cataluña desde mediados del siglo XIX. Segundo, porque la interpretación y visión que se da de una España federal es muy heterogénea según cada cual. Incluso desde ámbitos independentistas se hacen, contradictoriamente, propuestas federales, que son interpretadas por sus detractores, y quizás por los proponentes, como pasos previos a la independencia. Tercero, porque la experiencia en España, cuando se ha intentado, no es precisamente brillante. Cuarto, porque ha chocado frontalmente con el nacionalismo español, fuertemente arraigado en amplísimas capas de toda la sociedad española. En definitiva, por unas u otras razones, se ve el federalismo como una fórmula peligrosa, inadaptada a la mentalidad española, y por tanto rechazable. Exactamente como se veía la democracia antes de 1.978.

La única vez que se planteó como fórmula constitucional fue con el advenimiento de la I República. En el proyecto de Constitución que se debatió se explicitaba claramente que España se constituía como Estado federal. Incluso se detallaban y concretaban los Estados que constituían la federación, por cierto con claras similitudes con las actuales Comunidades Autónomas y con la anécdota de que se incluían entre ellos Cuba y Puerto Rico, en aquellos momentos únicas colonias supervivientes del imperio español. Nada se decía en ella sobre el proceso de conversión, ni el procedimiento. En rigor, no era más que una declaración de principios e intenciones.

La escasísima duración de la I República y el traumático final de la misma nos impiden valorar el alcance real de aquella declaración. En lo concerniente a las cuestiones territoriales, la intención federal acabó en cantonalismo, lo que demonizó definitivamente el término. El centralismo histórico, el progreso del nacionalismo espa-

ñol y los avatares políticos de la época cerraron definitivamente el debate hasta la II República.

Pero la nefasta experiencia influyó también en los redactores de la Constitución de la II República, temerosos de una definición federal de la misma. Así se llegó al equilibrio de declarar España como un Estado unitario y al tiempo, reconocer el derecho a la autonomía de ciertos territorios. En ese proceso, se llegó a aprobar el Estatuto de Cataluña, aunque con muchas dificultades y agónicos debates en las Cortes de entonces. El Estatuto vasco, tras numerosos avatares internos, apenas vio la luz y el gallego no pasó de intento al estallar la Guerra Civil.

Es por tanto comprensible que al abordar la cuestión los ponentes de la Constitución fuesen aún más prudentes y llegasen a una fórmula como la que consta hoy en su texto. La prudencia, y los temores, sobre la evolución de las previsiones constitucionales en las cuestiones territoriales aumentó sensiblemente cuando se manifestó la potencia política y social de los nacionalismo catalán, vasco y, en parte, gallego, y la proliferación de partidos regionalistas que surgieron en plena transición a la democrática. Todo ello explica los titubeos iniciales, la ralentización del proceso y las irregularidades con que se desarrolló, fruto de la improvisación.

La cuestión ahora es si, tras la experiencia de treinta años, podemos o no dar por zanjados aquellos temores y reticencias que desmienten los agoreros pronósticos de los detractores de las fórmulas autonomistas. La consolidación del Estado de las Autonomías es una evidencia, en los planos político, administrativo y desde luego en el social. Pero sigue habiendo reticencias para su evolución. En este caso los temores vienen de la trayectoria y la evolución de los nacionalismos periféricos, claramente el vasco y el catalán. El temor a “abrir el melón” está paralizando la evolución del Estado de las Autonomías, y no sólo en la definición federal, sino en su evolución natural. Y petrificando el *status* actual, a pesar de sus imperfecciones, cuando el proceso autonómico es por su naturaleza evolutivo y la sociedad a la que debe servir también.

Este conjunto de circunstancias suponen que todas las iniciativas que salen a la luz de reformas en el ámbito estatal quedan paralizadas prácticamente desde su inicio por la oposición, en algunos casos por intereses concretos y en otros por temores que acaban en irresponsabilidad. Así, mientras las reformas en el ámbito autonómico llevan su propia dinámica, las del Estado, tan convenientes o necesarias según los casos, siguen petrificadas y en proceso de inadaptación a las nuevas necesidades derivadas de aquellas.

En este sentido, a los efectos de este trabajo, el debate sobre administración prestacional y administración planificadora debiera estar ya resultado hace ya tiempo, al menos en lo que supone de debate técnico y administrativo. Y sin embargo, ahí sigue, como una de las muchas y reales imperfecciones de nuestro Estado de las Autonomías.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

Un proceso de descentralización tan profundo, tan irregular en el tiempo y con un punto de llegada en las antípodas del de salida, explica, y quizás justifica, las imperfecciones, las irregularidades, las dudas, y hasta las ausencias de algunas reformas pendientes. Con todo, el proceso autonómico ha sido un éxito desde la perspectiva descentralizadora. Y es un proceso irreversible.

La administración general del Estado ha dejado de ser, en muy buena medida, prestacional, y tiene todos los componentes de una administración planificadora y cooperativa. Subsisten algunos elementos propios de administración prestacional que impiden calificar su naturaleza como estrictamente cooperativa y su evolución hacia los modelos denominados como “federalismo de ejecución” o “federalismo cooperativo”.

La administración general, tan reacia al inicio a esta perspectiva cooperativa, ha evolucionado sin embargo en esa dirección de una forma natural e intensa. En el ámbito institucional y político, sin embargo, desde los que el impulso inicial fue determinante, existen hoy dudas y discrepancias de mucha entidad sobre la evolución adecuada del sistema.

Y, sin embargo, todo indica que sólo hay una dirección a seguir. Lejos de nominalismos, el Estado de las Autonomías está avocado a una configuración federal, y en muchos aspectos ya lo está, al menos en sus instrumentos de acción pública, en las instituciones necesitadas de reforma y en una nueva cultura política y administrativa tan arraigada en los países así denominados: la “cultura federal”; y tan ausente, a la vez que imprescindible, en nuestro Estado.

Sólo entonces podremos hablar de una administración general planificadora, cooperativa y coordinadora con pleno sentido y con todas sus consecuencias. Y se podrán abordar las necesarias reformas en su estructura, su composición corporativa, sus instrumentos funcionales, su dimensión. Y se podrá hacer con unos objetivos concretos, con unos referentes conocidos y una planificación adecuada de las mismas.

## BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL

De la inmensa bibliografía existente sobre los aspectos concretos que se analizan en este trabajo, se señalan algunos de carácter básico, sin detrimento, en absoluto, de los demás, que son referente en la materia.

1. El Instituto de Derecho Público de Barcelona publica desde hace más de veinte años su “Informe Anual” una obra imprescindible para seguir la evolución del Estado de las Autonomías desde cualquier punto de vista.

2. La revista Documentación Administrativa, en su número 232-233, hizo un examen exhaustivo de los Acuerdos Autonómicos de 1.992, a la vez que un análisis profundo del Estado de las Autonomías con aportaciones de un amplio elenco de los mejores expertos en la materia.
3. En 1.999 el INAP editó un libro, “El funcionamiento del Estado Autonómico”, también referente en el tratamiento global del Estado de las Autonomías y en todas las áreas del mismo. Entre ellas, y a efectos de este trabajo, destacan las aportaciones de Adolfo Hernández y Ángeles González sobre los instrumentos de cooperación en nuestro Estado.
4. Eliseo Aja publicó en 1.999 “El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales”, un clásico y también referente de la multitud de trabajos posteriores en la materia.
5. En 2.002 el Senado publicó el libro de Jacobo García Álvarez “Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España”, muy interesante aportación sobre la difícil y compleja conformación territorial del Estado de las Autonomías en plena transición, que explica buena parte de las dudas, improvisaciones y altibajos del momento.

Esta brevísima relación trata únicamente, como se ha indicado, de aportar algunas publicaciones muy básicas en la materia. La cita de las interesantes sería interminable.

Recibido: 15 de diciembre de 2010

Aceptado: 16 de diciembre de 2010