

La Administración Autonómica en la España del futuro

Jorge Fernández Díaz *

Cuando en 1977 se empezó a discutir la futura distribución territorial del poder en nuestro país, los pros y los contras de una descentralización general de las estructuras políticas, tradicionalmente centralistas, formaban parte de los debates básicos de nuestra consolidación democrática. Para algunos, entonces, incluso ahora, la centralización aseguraba, entre otras cuestiones, ciertas economías de escala en la producción de algunos servicios; implicaba una correcta coordinación y gestión de las externalidades en relación a cada área; garantizaba mayores dosis de homogeneidad en la provisión de servicios públicos; facilitaba la puesta en práctica de políticas redistributivas y comportaba mayor eficacia en las políticas de estabilización.

Al otro lado estaban los partidarios de la descentralización, para quienes la autonomía territorial se vislumbraba como la que posibilitaría la reducción de la cadena burocrática y los costes administrativos; acercaría a administradores y ciudadanos; admitiría una cierta competencia entre instituciones, lo que redundaría en mejores servicios a los ciudadanos y, finalmente, posibilitaría un cierto grado de experimentalidad, al poder utilizar en cada territorio distintos instrumentos para dar solución a problemas semejantes.

A estos aspectos, que podríamos incluir dentro del apartado de «técnicos», se añadían otros, de mayor carácter político que afectaban, sobre todo, a aquellas Comunidades que tradicionalmente habían demostrado su malestar o incomodidad con un esquema de gobierno centralista y que, defendiendo su identidad diferencial, reclamaban una solución específica a su encaje en la nueva España democrática.

Visto en perspectiva, no podemos más que experimentar una sensación de vértigo al comparar dos realidades tan cercanas en el tiempo pero tan alejadas del resultado final. Hablamos de un proceso iniciado en 1978, con la aprobación de nuestra Constitución hasta hoy.

En 1980, en lo que se refiere a la distribución del gasto público en España, aproximadamente un 88% de los recursos los gestionaba la Administración central y el 12% restante los Gobiernos locales. Los más de millón y medio de empleados pú-

blicos se repartían en 1,3 en la Administración estatal y cerca de 350.000 en los Consistorios municipales.

En 1996, las 17 CC.AA. controlaban más del 26% del gasto público del país y tenían a su servicio 600.000 empleados, de los cuales casi medio millón han sido transferidos de la Administración central. Evidentemente, la distribución del gasto público también ha experimentado una notable transformación. Así, la Administración central gestiona un 63% aproximadamente, las Comunidades Autónomas, un 30% y los entes locales, el resto. Y aún se transformará más. Así, cuando las CC.AA. que accedieron a su autonomía por la vía del art. 143 gestionarán el 36% cuando asuman las competencias de Educación no universitaria y Sanidad y, entonces, la Administración central gestionará un 50% del gasto público.

La evolución de nuestro Estado de las Autonomías presenta, a mi juicio, tres etapas diferenciadas pero absolutamente complementarias entre sí:

I. 1979-1983

Sería el período que podríamos calificar como el «fundacional del Estado autonómico». En él se aprobaron los Estatutos de Autonomía, se transfirieron numerosos servicios estatales a las CC.AA. y se inició, en las citadas Comunidades Autónomas, el proceso de desarrollo de las competencias propias, sobre todo en el País Vasco y Cataluña y, en menor medida, Galicia y Andalucía. Los Parlamentos autonómicos empezaron a legislar dentro del marco preestablecido en la Constitución y desarrollado en los respectivos Estatutos de Autonomía.

A la vez, durante estos años, con los respectivos gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, surgen diversas maneras de concebir el desarrollo autonómico, tanto por parte de las CC.AA. como de los propios gobiernos de la UCD.

II. 1983-1992

Se produce un amplio desarrollo estatutario de las Comunidades que alcanzaron su autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución Española. Asimismo, aquellas Comunidades que escogieron la vía del art. 143 tenían como límite, en sus primeros cinco años de desarrollo estatutario, el techo competencial señalado en el art. 148 de la Constitución. En 1988, todas las CC.AA. de este nivel habían llegado ya a ese plazo de cinco años y se empieza a plantear entonces qué vía se seguía para poder desarrollar todas sus potencialidades competenciales que recogieran sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En esta cuestión quisiera detenerme, brevemente, en dos comentarios. El primero de carácter político. Si se producía un proceso de igualación de competencias las Comunidades históricas, sobre todo las de Cataluña y País Vasco, consideraban que se estaban procediendo a lo que se denominó «café para todos». Sin embargo, desde el punto de vista administrativo, era necesario igualar competencias en base a criterios funcionales, puesto que sólo igualando lo sustancial se podía proceder a la reforma de la Administración del Estado.

Durante este período se produce otro acontecimiento de importante calado político y funcional para nuestro país, como es la entrada en la Comunidad Europea. Era importante y trascendental que nuestro ingreso en la CEE no distorsionara el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y, a la vez, era fundamental encontrar mecanismos de cooperación entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas para la elaboración de la toma de decisiones en política comunitaria. Esta cuestión no se resolvió hasta mucho más adelante.

III. 1992-1997

Es en este período en el que se solucionan algunos problemas pendientes del anterior, especialmente el desarrollo estatutario de las CC.AA. que accedieron a la autonomía por vía del art. 143 de la Constitución.

En febrero de 1992, el gobierno central, el PSOE —entonces partido mayoritario y en el poder—, y el PP, principal partido de la oposición, firmaron los denominados Acuerdos Autonómicos del 92. En ellos se establece que se instrumentan dos procesos sucesivos: por una parte, una ley de transferencia, según lo previsto en el art. 150.2 de la CE, a través de la cual se equiparan sustancialmente las competencias autonómicas de estas Comunidades con las del 151 y, por otra, se acuerda proceder a

la reforma de los Estatutos de Autonomía en las CC.AA. del 143, con el fin de que esta igualación tuviera carácter estatutario.

Se asume la necesidad de desarrollar el principio de cooperación desde un compromiso de comportamiento político y de articulación orgánica e instrumental.

Durante estos años se abordan también otros dos aspectos, a mi juicio, fundamentales. Por un lado, la coordinación de la política europea y, por otro, la financiación autonómica.

Respecto al primero, se establece un control, por parte de las Cortes, de la política general europea a través de la Comisión mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea.

En cuanto al segundo, la financiación autonómica, en mi opinión, trascendental para la madurez y consolidación de nuestro Estado autonómico, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, el 23 de septiembre de 1996, el nuevo Acuerdo de financiación autonómica.

Como verán, durante los últimos años hemos asistido a un proceso de profundas reformas estructurales de la organización política y administrativa de España; reformas que han afectado de manera fundamental a la estructura del poder político, a las instituciones, al ordenamiento jurídico, a las reglas de funcionamiento, a la financiación, a los procedimientos, a las relaciones entre Administraciones, al comportamiento político y a la forma de prestación de los servicios públicos al ciudadano, entre otros aspectos destacables.

Nadie puede negar que el proceso detallado sucintamente muestra la fuerte dinámica que se ha impreso en el desarrollo del Estado autonómico español. Si lo comparamos con el de antes de 1977 y el de ahora, podemos advertir importantes cambios: el haberse transformado en un Estado democrático de Derecho, con todo lo que ello conlleva respecto a la legitimidad del poder y a los derechos de los ciudadanos y el haber pasado, en menos de 20 años, de un Estado fuertemente centralizado a otro extraordinariamente descentralizado, uno de los más descentralizados de Europa.

Nadie pone en duda ya su consolidación. Es evidente que estamos ante un modelo complejo, tanto en su desarrollo como en su integración. Como en cualquier modelo de organización política basado en la descentralización del poder y en la autonomía política como elementos de referencia, el desarrollo del propio Estado autonómico no está exento de tensiones, incluso conflictos, entre las organizaciones territoriales.

Qué futuro le espera a nuestro Estado de las Autonomías. Sin duda su perfeccionamiento. Una vez finalizado el proceso de descentralización, lo que conllevará el acabar con esta estructura algo «esquizofrénica», si me permiten la expresión, y dejaremos de hablar de territorio MEC —territorio no MEC, territorio Insalud— territorio no Insalud, será el momento de

reordenar el papel y funciones de la Administración central a un Estado realmente descentralizado, a través de elementos de coordinación y de cooperación.

De modo casi telegráfico, citaré lo que nos queda por hacer y que esperamos llevarlo a cabo a lo largo de esta legislatura y de la próxima:

- * Proseguir con el proceso ya iniciado de reforma de los Estatutos de Autonomía, de manera que se produzca la equiparación de competencias.
- * Continuar con el desarrollo estatutario para las distintas Comunidades Autónomas.
- * Potenciar la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
- * Incentivar el principio de cooperación como fórmula de superar la cultura de la reivindicación permanente.
- * Pacto Local.
- * Reforma del Senado.

A la vez, será necesario, además de estos puntos, avanzar en la consolidación y estabilidad de los contenidos competenciales, necesidad que se deriva del nivel de equiparación sustancial de competencias entre las CC.AA. Se trata de analizar, no en términos puramente administrativos de las actividades de la «competencia», sino de definir en términos generales qué significa cada competencia, entendida como «capacidad de intervención global» de cada una de las partes Estado y Comunidades Autónomas.

Estas definiciones permitirían disponer de elementos y de parámetros de referencia o de definición de las tareas de cada una de las partes, especialmente de la Administración central, lo que, a su vez, permitirá y puede servir de base para formular la organización de futuro de las responsabilidades de la Administración central y la definición de una nueva organización administrativa ajustada a esas necesidades.

Todo ello permitiría establecer reglas más estables de relación entre las partes, que podrían evitar, así, reclamaciones de unos y otros, impropias del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado autonómico.

Se tratará, en definitiva, de superar el sentido de la reclamación puramente administrativa vinculada al concepto del «traspaso» y de la ordenación competencial que se establece una vez se ha producido el traspaso.

No estamos proponiendo «negar» una cierta legitimidad e incluso la necesidad del traspaso de servicios, sino de superar esa provisionalidad a la que conduce ya muchas veces la reivindicación sistemática de «traspasos».

Este avance en la identificación de responsabilidades de cada parte también permitiría avanzar en las reglas de financiación del modelo de Estado. Se trataría, en definitiva, de definir de manera equivalente niveles de responsabilidad y de gasto por niveles de responsabilidad.

Es decir, se trataría de buscar fórmulas que permitieran superar el concepto tradicional de «coste efectivo» para determinar las relaciones entre competencias como contenido general del poder político —reglas de determinación de la necesidad de gasto— o capacidad de gasto. Si los Métodos quinquenales de financiación han desvinculado la financiación autonómica del puro y simple concepto de «coste efectivo» al establecer mecanismos de participación en ingresos, se podría avanzar en buscar nuevas fórmulas de definición de la financiación; por ejemplo, analizar si el nivel de descentralización del gasto público alcanzado responde o no a las «necesidades del gasto».

Se puede avanzar en un camino en el que se fomente la idea de que el Estado no es algo «residual», es decir, lo que queda después de haberlo ido «troceando» por las demandas bilaterales o multilaterales.

Es posible que nuestro nivel de desarrollo, una vez alcanzadas las metas que nos proponemos, exija un nuevo avance en el sentido de definir y pactar qué debe ser la Administración central en el modelo autonómico.

Notas

- * Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

