

EL ESTADO AUTONÓMICO (1996-2000)

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

I. INTRODUCCIÓN. EL VALOR DEL CENTRO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La aprobación de la Constitución de 1978 inició un amplio proceso de descentralización de la comunidad política como consecuencia de la constatación de la insuficiencia del modelo de estado unitario y centralizado para resolver adecuadamente los problemas de distribución territorial del poder, planteados en España.

El Título VIII de nuestra Constitución implica, como es sabido, un nuevo diseño de organización territorial española, caracterizado básicamente por la aparición y generalización de las Comunidades Autónomas, las cuales han supuesto un verdadero reparto del poder político que ha tenido enorme incidencia en todas las estructuras del país.

Este Estado Autonómico se ha consolidado en sus estructuras fundamentales de tal modo que ha sabido arbitrar una serie de mecanismos y procedimientos para que los problemas relativos a la organización territorial hallen su cauce de solución en el camino marcado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que constituye la expresión del Pacto, sobre el que se sustenta la vida y el ejercicio político de los españoles.

El Estado autonómico se basa en la aceptación de una estructura política común, esto es, un Estado compartido, y en la permanencia de una misma base sociológica, la existencia de una nación española, como elemento de legitimación de la forma estatal común.

La autonomía viene a significar el derecho de los pueblos de España a desarrollar, en un marco de libertades democráticas y convivencia pacífica, su personalidad específica, un derecho que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reconocen, garantizan y organizan y que se realiza en la vida política del Estado autonómico español, Estado vinculado a la realización de los derechos fundamentales y de los objetivos constitucionales y que ha de organizarse y construirse de modo acorde con la configuración compleja de la nación española, permitiendo la organización plena de los elementos que respondan a la diversidad pero asegurando también la articulación de la unidad y ofreciendo mecanismos de integración política válidos basados en la práctica de formas significativas de reparto vertical del poder y en la aceptación en profundidad de una cultura política liberal democrática, porque solamente en una España de libertades cabe entender una España plural.

Una de las notas fundamentales que puede destacarse del Estado autonómico es su carácter dinámico, dinamismo que no sólo ha de entenderse referido a la transformación de nuestro Estado centralista decimonónico en un Estado que se encuentra entre

los más descentralizados de Europa, sino también al esfuerzo continuado de mantenimiento de un equilibrio basado en un espíritu de transacción y acomodo y que necesita de un esfuerzo continuado de mantenimiento y una voluntad de colaboración y actuación común.

Otro principio central en la interpretación de la realidad plural de España es la solidaridad para atender a las personas y territorios más deficientes en medios, servicios y posibilidades. De esta forma, podemos construir una España plural cuya realidad sólo puede ser afirmada y aceptada auténticamente desde el fundamento irrenunciable de la libertad y la solidaridad.

Este proceso se ha producido de manera consensuada y razonable y ha sido aceptado por la sociedad española sin excesivos problemas, pero ello no implica que no se hayan producido disfuncionalidades o carencias que es preciso corregir. De cualquier modo, hoy nos encontramos en una fase de consolidación del proceso, como se pone de manifiesto al analizar los grandes temas en los que se ha trabajado en la legislatura que acaba de concluir.

II. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Esta legislatura ha visto el pleno cumplimiento de los pactos autonómicos de 1992 que permitió elevar el techo competencial de las denominadas “Comunidades de vía lenta”; esto es, aquellas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Dichos pactos, suscritos entre los dos partidos mayoritarios, PSOE y PP, dieron lugar a un proyecto de Ley Orgánica de Transferencias a esas comunidades y a una ulterior reforma de Estatutos. A este respecto, el Gobierno ha impulsado, durante la presente legislatura, el proceso de transferencias, traspasando casi un billón de pesetas y 180.000 funcionarios a las Comunidades Autónomas. Indudablemente, el traspaso más significativo ha sido la educación no universitaria, el cual ha implicado el traspaso de más de 157.000 efectivos con un coste aproximado de 862.000 millones de pesetas. Nunca en la trayectoria del estado autonómico se habían realizado traspasos de tanta importancia en tan breve período de tiempo.

Por otra parte, otro de los grandes traspasos que se han llevado a cabo durante esta legislatura es el de las Políticas activas del INEM. Comprende las funciones de gestión de las políticas activas, dentro del marco de ejecución de la legislación laboral. Es decir, la gestión de las ayudas a los programas de creación de empleo, una materia de vital importancia para el conjunto de la sociedad española. Durante esta legislatura se ha concluido el traspaso de estas políticas activas a cinco Comunidades Autónomas: Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra, y ya están muy avanzadas las negociaciones con las Comunidades de Madrid, Castilla - La Mancha, Extremadura y Andalucía.

En cuanto al traspaso de los medios de la Administración de Justicia, es decir, de la gestión de los medios materiales, económicos y del personal al servicio de la Administración de Justicia, en los términos establecidos por las normas estatales, el traspaso se ha realizado separadamente y en momentos distintos para la provisión de los medios materiales y económicos por un lado, y de los medios personales por otro. A día de hoy, todas las Comunidades del 151 y asimiladas han recibido el traspaso, y se han iniciado negociaciones con las demás Comunidades.

Otro de los traspasos de importancia tanto por la cuantía como por la cantidad de medios que supone ha sido el del Instituto Social de la Marina. Este lleva a cabo las funciones y servicios que tiene encomendados en relación con la gestión del régimen espe-

cial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, además de otras funciones en el ámbito del empleo y la formación.

El traspaso se ha realizado ya a Canarias, Cataluña, Galicia, Valencia y País Vasco en cuanto a la asistencia sanitaria y servicios sociales, y a Cataluña y Valencia en materia de empleo y formación. Por lo tanto están pendientes de realizarse en esta materia los traspasos a Asturias, Baleares, Cantabria, Murcia y Andalucía.

Por otra parte, la Formación Profesional Ocupacional es otra de las materias ya traspasadas. El contenido del traspaso se refiere a la gestión de centros, excepto los de carácter nacional, mediante la impartición de los cursos que se programen. Solo las Comunidades de Asturias y País Vasco no han recibido ya los traspasos en esta materia.

Para la próxima legislatura queda un gran traspaso pendiente todavía: la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social (INSALUD) a las Comunidades Autónomas del artículo 143. Tras la última reforma de los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades han asumido esta competencia. Ya se están llevando a cabo los trabajos preparatorios para que esta tarea importante y compleja se realice en condiciones óptimas y sobre todo para evitar los problemas que podrían derivarse de los diferentes sistemas de gestión de cada Autonomía.

Se trata de prevenir los posibles desfases producidos por el paso de una gestión centralizada, como la actual, a otra descentralizada y autonómica.

Por otra parte, la importante cantidad de fondos que supone este traspaso, en torno al billón y medio de pesetas, obliga a una exhaustiva planificación de los calendarios y fases para que no se produzcan problemas en una materia tan vital desde el punto de vista del servicio público como es la sanidad.

De esta larga lista de traspasos se deduce el importante impulso de los traspasos de medios desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas. Quiero destacar los notables esfuerzos por aunar voluntades que han acompañado a las negociaciones en materias que en ocasiones han revestido una especial complejidad tanto por el volumen de recursos, como por la cantidad de personal.

La profundidad y envergadura de los cambios que estos traspasos van a suponer, tanto para la Administración General del Estado como para las Comunidades receptoras de estos medios materiales y humanos, van a obligar a todos los actores implicados a tener que realizar esfuerzos suplementarios para adaptarse a la nueva situación. Y estos esfuerzos deben dirigirse sobre todo a que los cambios en las responsabilidades de gestión no supongan ningún menoscabo en la prestación de los servicios públicos, ya que su mejora constante es la razón principal de todos estos procesos de traspasos. Es el ciudadano el destinatario final y la razón de ser de todos estos cambios.

Estos cambios suponen, por ejemplo, que a día de hoy, y teniendo en cuenta los últimos traspasos, la distribución del gasto público en nuestro país se reparte del siguiente modo: el 57'1 % lo realiza la Administración General del Estado, el 29'5% las Comunidades Autónomas, y el 13'4% los Entes Locales. Si se tiene en cuenta que en 1986 la distribución del gasto público en España, suponía que la Administración General del Estado realizaba el 72'6 % del gasto público, y que en 1990 este porcentaje se situaba en el 65'7%, se pueden comprender de forma evidente los cambios que se han producido en los últimos años.

Se estima que cuando se hayan concluido los traspasos que aún hoy se están negociando, incluida la gestión de la asistencia sanitaria, la distribución del gasto público en nuestro país será: Administración General del Estado 51'5 %; Comunidades Autónomas 35'1%; y Entes Locales 13'4%.

Por otro lado, es importante subrayar un punto esencial; el notable consenso que en esta materia se ha alcanzado entre todas las fuerzas políticas, consenso que sería deseable que se extendiese a otras iniciativas en materia autonómica tan decisivas como los traspasos.

Es este consenso el que ha permitido avanzar tanto y tan rápido, y por ello sería muy positivo que esa voluntad de entendimiento fuese la pauta general en un ámbito tan decisivo como es el de la organización territorial del Estado.

Este planteamiento en el tema de los traspasos implica que puede considerarse el modelo autonómico español como estabilizado, por lo que parece llegado el momento de plantearse, sobre todo en las instancias autonómicas el paso de una cultura de la reivindicación a una cultura que ponga el énfasis en la gestión cada vez mas eficaz y eficiente de las competencias asumidas, teniendo presente al ciudadano como destinatario último de todos los procesos administrativos.

III. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Con respecto a la financiación de las Comunidades Autónomas, la Constitución no configura un único posible modelo de financiación autonómica, sino que diseña un marco abierto dentro del cual caben modelos distintos y alternativos. El art. 157.1 explicita una serie de instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas sin tipificación alguna. Por ello, puede decirse que el modelo constitucional no es más que un sistema de financiación mixta, integrado por recursos propios y por transferencias del Estado, cuya concreción permite las más variadas hipótesis, ya que no existe criterio, regla o principio constitucional que determine el peso relativo de los diferentes tipos de recursos.

Es evidente que el Estado autonómico está profundamente descentralizado desde el punto de vista político, lo que comporta una importante descentralización del gasto, el cual no se corresponde con una correlativa descentralización del ingreso por parte de las Comunidades Autónomas, ya que los ingresos de las mismas provienen, en un 80% aproximadamente, de los recursos financieros que les llegan de la Hacienda Central. Ello planteaba la paradoja de que en España existían tres instancias de gasto, Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y sólo dos de ingreso, Estado y Corporaciones Locales.

Por ello estas deficiencias hacían necesario un nuevo planteamiento del problema de la financiación autonómica, planteamiento que se ha plasmado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996; en leyes discutidas y aprobadas por las Cortes Generales con el apoyo de todas las fuerzas políticas del Parlamento, excepto dos, y en la aceptación del nuevo modelo por 12 de las 15 Comunidades Autónomas de territorio financiero común.

Este nuevo modelo de financiación autonómica está condicionado por dos aspectos básicos:

- 1º) La necesidad de cumplimiento de los requisitos establecidos en el Tratado de Maastricht, lo que exige al Gobierno la adopción de medidas de ajuste y contención del gasto público, para conseguir la convergencia económica y presupuestaria.
- 2º) El compromiso asumido por el Gobierno de no elevar la presión fiscal global, lo que significa que la recaudación impositiva del Estado no evolucionará previsiblemente por encima del PIB.

De acuerdo con ello, el nuevo modelo no ha de tener ningún coste financiero para el Estado, pero debe, a la vez, permitir cumplir con el principio de suficiencia de las haciendas territoriales, consagrado constitucionalmente.

El nuevo modelo de financiación autonómica respeta e impulsa los principios de autonomía financiera, corresponsabilidad y solidaridad a través de diversos instrumentos. La reforma pretende que las Comunidades Autónomas sean las auténticas protagonistas de sus ingresos, reduce el papel actual de la Administración General del Estado, y propicia que las Comunidades Autónomas sean mucho más responsables de los esfuerzos que se demandan a los ciudadanos para mantener o incrementar los servicios públicos.

Se establece un método que distribuye de forma equitativa las cargas fiscales y los recursos que gestionan las propias Comunidades Autónomas, lo que implica un incremento de la capacidad de autogobierno y una racionalización del modelo autonómico.

Para hacer realidad el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, el sistema adopta el mecanismo de la cesión de tributos, incluyendo entre los mismos al IRPF, con carácter parcial, (15% inicial y 30% cuando todas las Comunidades Autónomas reciban las transferencias de Sanidad y Educación), y delegando en las Comunidades Autónomas las competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos con el alcance y condiciones que se especifican en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

Las razones que avalan el hecho de que sea el IRPF el tributo elegido como sustento fundamental de la corresponsabilidad fiscal se encuentran en que es el tributo que más perceptibilidad arroja al contribuyente sobre el esfuerzo fiscal que realiza, sobre su contribución al sostenimiento de los gastos públicos y sobre el reparto que entre Administraciones Públicas se efectúa de esa importante colaboración al deber de contribuir.

En síntesis, las competencias normativas cedidas a las Comunidades Autónomas con el nuevo modelo de financiación son las siguientes:

En el IRPF, el Estado reduce su tarifa y permite a las autonomías la creación por Ley de su propia tarifa en ese margen (si bien con un límite en el incremento o disminución del 20% del mismo); además se les reconoce capacidad para establecer el mínimo exento, si este no es inferior al del Estado, permitiendo la fijación de tramos y la regulación de determinadas deducciones como las familiares, por inversiones no empresariales, por trabajo independiente y por gastos de enfermedad; en el Impuesto sobre el Patrimonio podrán regular el mínimo exento y la tarifa.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, la capacidad normativa se limita a determinados tipos impositivos como los casos de transmisiones onerosas de bienes inmuebles; en el Impuesto sobre Sucesiones, se reconoce potestad normativa sobre la tarifa, garantizando la progresividad y sobre exenciones y bonificaciones; en los Tributos sobre el Juego se reconoce amplia competencia, excepto en lo relativo al hecho imponible y al sujeto pasivo.

Como consecuencia de la cesión del IRPF, la Participación de los Ingresos del Estado (PIE), se reduce al descartar la potencial recaudación que se cede a las Comunidades Autónomas. La participación en los Ingresos del Estado se considera como mecanismo de segundo orden del sistema por el protagonismo que van a adquirir los instrumentos de propia decisión de las Comunidades (tributos cedidos con capacidad normativa; tramo autonómico del IRPF, tasas afectas a los servicios traspasados; recargo y tributos propios).

El sistema establece unos mecanismos de protección para evitar fugas de contribuyentes a comunidades con un mejor trato fiscal, ya que las modificaciones de la cuotas correspondientes a las autonomías no podrán suponer oscilaciones superiores al 20% de la cuota de los contribuyentes respecto a la cuota que pagarían con la tarifa estatal. Otro mecanismo para evitar las fugas de contribuyentes es la obligatoriedad de acreditar una antigüedad mínima de residencia de dos años en la autonomía donde se liquida el impuesto.

Asimismo para evitar desequilibrios se han establecido cuatro mecanismos de garantía: un Fondo de Garantía, con el que se pretende que ninguna comunidad reciba menos de lo que recibía con el modelo anterior y menos del 90% de la media de las ganancias que para las comunidades suponga el nuevo modelo respecto del anterior; un Fondo de Nivelación, previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica y hasta ahora no desarrollado; la descongelación del Fondo de Compensación Interterritorial y las aportaciones provenientes de los Fondos de Cohesión de la UE.

En otro orden de cosas, el sistema prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la Administración Tributaria del Estado con la creación de, por un lado, una Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, que elaborará los criterios generales para la armonización de las políticas tributarias y, por otro, los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, que deberán realizar funciones de colaboración y coordinación de la gestión tributaria así como la coordinación informativa entre la Administración estatal y la autonómica.

El reconocimiento de mayores dosis de autonomía financiera a las comunidades implica inevitablemente una alteración de una situación de equilibrio anterior. A este respecto hay que señalar que unidad no es uniformidad y que las diferencias en el IRPF se encuentran amparadas por una Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 150/90). Las disparidades serían inadmisibles si rompieran la lógica constitucional de la igualdad territorial, pero para evitar esto existen los mecanismos de solidaridad, a lo que hay que añadir que las presuntas disparidades tributarias no deben ser presentadas como un problema básico de igualdad territorial, porque éste no es un objetivo encomendado al sistema tributario, sino al Fondo de Compensación Interterritorial y a las asignaciones para la nivelación de servicios previstas en el artículo 158 de la Constitución.

Conviene tener presente además que, en el régimen común se parte, para cada Comunidad Autónoma, de un parámetro denominado financiación global, que es una cantidad consignada a cada una de ellas y determinada en función de diversos parámetros y para cuya concreción se sigue un doble mecanismo: la cesión de tributos y la participación en los ingresos del Estado.

En consecuencia, en principio el sistema parte de unos instrumentos objetivos e iguales, correspondiendo a las Comunidades Autónomas decidirse, cuando se den las condiciones para ello, por la vía de una mayor autonomía en la recaudación de los tributos y una mayor corresponsabilidad fiscal o por la vía de dar mayor peso a las transferencias recibidas de los Presupuestos Generales del Estado.

En suma, el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de capacidad normativa sobre los tributos cedidos, no supone una vulneración del principio constitucional de igualdad, puesto que:

- a) Entraña una regulación idéntica para todas las Comunidades Autónomas;
- b) Permite a éstas ejercer su autonomía financiera, reconocida constitucionalmente;
- c) Implica, como consecuencia de esta autonomía, la capacidad de decidir, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, cuándo y como ejercer sus propias competencias;

- d) Y, finalmente, la diversidad de normas aplicables a los ciudadanos en esta materia -que no discriminación- que pueda originar el nuevo sistema, es la misma que en el resto de materias en las que las Comunidades Autónomas ejercen competencias normativas, lo que no es más que una manifestación de los principios que informan el Estado Autonómico.

Asimismo, y para cerrar el examen de la financiación de las Comunidades Autónomas, me gustaría referirme al acuerdo sobre la modificación del Concierto Económico Vasco. El acuerdo, que se deriva de los derechos históricos de los territorios forales reconocidos por la Constitución, confiere al País Vasco autonomía plena para regular los impuesto de la renta, sucesiones y donaciones, patrimonio, sociedades y juego, además de la recaudación de los impuesto especiales como tabaco, alcohol e hidrocarburos que supondrá la gestión de unos 127.000 millones de pesetas, a devolver al final de cada ejercicio.

IV. COOPERACIÓN

Otra cuestión a la que, es la relativa a la necesidad de potenciar las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la práctica ha evidenciado una cierta insuficiencia de los mecanismos de cooperación. La fluidez de esas relaciones y, concretamente, la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal es uno de los principales elementos de integración jurídica y política del sistema.

Ello ha de tener en cuenta el modelo de Estado descentralizado en el que nos encontramos, lo que implica la pluralidad en la elaboración de nuevas políticas de gestión de la mano de cada autonomía territorial. Esta pluralidad incentiva una supervisión entre las distintas administraciones públicas respecto a su forma de actuar y la necesidad, para la Administración General del Estado, de potenciar nuevas funciones de regulación, planificación y coordinación así como el planteamiento de fórmulas de colaboración y cooperación.

Es indudable que este desarrollo de la cooperación implica la implantación de una cultura administrativa propia de un Estado descentralizado que signifique una lealtad hacia el funcionamiento de los poderes territoriales, así como el reconocimiento de que es en esas instancias donde básicamente se desarrollan las actividades ejecutivas de los poderes públicos.

Efectivamente, superada ya la etapa de configuración de nuestro Estado Autonómico, en la cual se han asentado sus bases, se hace imprescindible establecer un nuevo planteamiento en las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas que debe asentarse sobre la base de los principios de cooperación y lealtad institucional.

La cooperación, en sus distintas vertientes, se convierte en el elemento clave para la estabilidad. En todos los Estados compuestos y una vez completado el reparto competencial entre las distintas Administraciones que configuran su organización territorial es preciso el perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación, porque son los que permiten una mayor eficacia en la gestión de las competencias y la coordinación en las políticas públicas.

Esta cooperación se traduce en una actitud constructiva en la relación entre las Administraciones y en un espíritu de trabajo conjunto destinado a resolver los problemas comunes, que por lo general afectan a varias Administraciones. El avanzar en una gestión más eficiente de los intereses públicos ha sido uno de los objetivos prioritarios del Gobierno. Esta cooperación se hace incluso más eficaz desde la existencia de este

contexto plural y el respeto a posiciones diferentes, porque sólo desde la diversidad se puede ir avanzando en esa solidaridad.

El concepto de cooperación se configura, conforme a lo establecido por la jurisprudencia del TC, como un “principio esencial o que es esencial del modelo de Estado”. Conforme se ha ido estabilizando el proceso se ha constituido en un elemento fundamental en el funcionamiento del Estado Autonómico a la vez que es una demanda generalizada de los Entes Territoriales. La equiparación sustancial de las competencias y su ejercicio han comportado “un reparto de poder”. En aras de lograr esa eficacia y coordinación, las Comunidades Autónomas se han incorporado a los órganos de cooperación en los que no estaban presentes y se han creado otros nuevos como consecuencia de esas competencias asumidas.

Esta cooperación se desarrolla, además de a través de instrumentos bilaterales, a los que luego me referiré, mediante una serie de figuras como las siguientes:

a) Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales son los órganos de participación y cooperación multilateral entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Han venido funcionando con notable eficacia en los ámbitos en los que han sido constituidas. No sólo es que se hayan reunido con regularidad y que hayan tratado un importante número de asuntos de interés mutuo sino que han cumplido el objetivo de alcanzar esa necesaria colaboración en las actuaciones de las Administraciones Públicas.

Como resultado de la asunción y ejercicio de competencias “equivalentes” por todas las Comunidades Autónomas, la cooperación se ha reforzado como un elemento de integración de las actuaciones estatal y autonómicas. La participación de todas las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales ha propiciado incluso un reforzamiento de estos mecanismos u órganos de cooperación, ya que al permitir atender todos los intereses autonómicos se han conseguido decisiones más participadas.

La Conferencia Sectorial es el instrumento por excelencia de la cooperación multilateral, más eficaz e importante de nuestro modelo de Estado. Un funcionamiento estable e integrado del Estado exige un funcionamiento eficaz de estas conferencias.

b) Planes y programas conjuntos

Responde a la idea de que el futuro va a determinar una actuación concurrente de varias Administraciones Públicas para lo cual han de instrumentarse mecanismos que permitan desarrollar esa acción concertada.

Además, esa conjunción de Administración Pública debe responder a una perspectiva de futuro, a una idea de programación huyendo de improvisaciones.

En este sentido y desde este enfoque se han introducido en la reforma de la Ley de Régimen Jurídico el concepto y una regulación de planes y programas conjuntos para el logro de objetivos comunes.

Los ciudadanos demandan cada vez más una acción concertada de los poderes públicos de modo que la exclusividad como criterio de ejercicio de competencias debe dar paso a una compartimentación a fin de aprovechar mejor los recursos y optimizar la gestión.

Por ello, el Gobierno ha potenciado dichos mecanismos donde se definen los objetivos de interés común a cumplir, las actuaciones a desarrollar por cada Administración, las aportaciones y la duración, junto con mecanismos de seguimiento y evaluación de permiten encauzar una mejor actuación concurrente en diversos ámbitos sectoriales.

c) Convenios de Colaboración

Son la manifestación más clara de la voluntad de colaboración entre las Administraciones Públicas, ya que suponen la aceptación de la necesidad de establecer formas de relación mutua. La naturaleza de los compromisos adquiridos en los convenios es bastante heterogénea y, entre otros casos, su finalidad puede ser la financiación de actuaciones comprendidas en Planes y Programas Conjuntos, el intercambio de información, la creación de Comisiones de Coordinación, la creación de Consorcios, el establecimiento de fórmulas de auxilio y asesoramiento mutuo, etc.

Los Convenios constituyen un instrumento de cooperación habitual en el que se plasman las actuaciones a realizar. En este ámbito, la política de Convenios responde a criterios generales de programas o planes generales a ejecutar entre las distintas Administraciones. En numerosas ocasiones constituyen una fuente de financiación complementaria que debe responder a los principios fundamentales que inspiran la organización territorial del Estado: el equilibrio interterritorial, la solidaridad y el trato equivalente a todas las Comunidades Autónomas.

Las Comisiones Bilaterales de cooperación, como órganos de encuentro institucionalizados mediante acuerdo entre las partes, son sin duda los foros más adecuados para hacer realidad el principio de cooperación de forma bilateral, configurándose como un cauce de diálogo y entendimiento que reuniendo a responsables de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma permiten intercambiar información, tratar asuntos de interés común y en su caso llegar a acuerdos que solucionen posibles contenciosos entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma.

En el tiempo que han venido funcionando, se podría afirmar que las Comisiones han servido para: impulsar programas y posibles actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales, encauzar actuaciones de carácter preventivo para evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones, arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesaran a las Administraciones en asuntos de su competencia, examinar asuntos que afectaran a ambas partes y, en particular, los que tuvieran por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencia y diseñar mecanismos de colaboración mutua en las distintas áreas en que pudiera confluír la actividad de ambas Administraciones.

En algunos casos estas Comisiones han tenido utilidad para resolver determinados problemas que no tenían lugar específico para su tratamiento o eran temas que tenían verdadera naturaleza bilateral o específica de alguna Comunidad Autónoma.

Como órganos de relación institucional han servido para impulsar y complementar relaciones institucionales, como tomar la iniciativa o agilizar las negociaciones de los procesos de traspaso. Igualmente, han sido un cauce fundamental para la programación de las transferencias de funciones y servicios correspondientes a las competencias asumidas en los respectivos Estatutos de Autonomía y para la profundización en la determinación del alcance de la Autonomía de las Comunidades. Por último, se han analizado en ellas los problemas que podrían surgir de la adopción de determinadas medidas o actuaciones, ya autonómicas, ya del propio Estado, que pudieran invadir

ámbitos competenciales recíprocos. Se han evitado así no pocos conflictos que de otra manera habrían acabado ante el Tribunal Constitucional.

En los Acuerdos Autonómicos de 1992 se reconocieron las relaciones de cooperación bilateral, para cuyo ejercicio se consideraron como instrumento más efectivo las Comisiones Bilaterales. Estos Acuerdos destacaron como notas de las relaciones bilaterales de cooperación las siguientes: la complementariedad respecto de las relaciones multilaterales, el servir de cauce a través del cual deba dársele respuesta a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma, el ser el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de información, negociación y acuerdo que de respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma.

Con la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ha institucionalizado esta figura que aparece prevista en su artículo 5. En definitiva se institucionalizan estas Comisiones como órganos para la cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas de composición bilateral y de ámbito general en aquellas materias en las que exista interrelación competencial,

Se trata, en definitiva, de impulsar y revitalizar la cooperación bilateral en la creencia de que las Comisiones Bilaterales de Cooperación se pueden convertir en los verdaderos mecanismos que demuestren su capacidad no sólo para evitar el número de conflictos sino para crear un clima de diálogo y entendimiento en el plano bilateral.

Por ello, frente a los órganos de cooperación multilateral o sectorial en los que se abordan o se examinan temas y formas de actuación coordinada que afectan en la mayoría de los casos al ámbito de actuación administrativa en el ejercicio de competencias compartidas, en la cooperación bilateral se produce la participación en un ámbito de reciprocidad en el que los compromisos que se puedan alcanzar son una manifestación de la verdadera voluntad política de cooperar.

No obstante, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se han de configurar como un instrumento complementario y no de sustitución de los órganos de carácter multilateral o bien de los que tienen un fin específico como son las Comisiones Mixtas de Traspasos.

Su funcionamiento, por tanto, se ha de equilibrar con el de las Conferencias Sectoriales de manera que se produzca la complementariedad entre la atención a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma y la necesaria participación y asunción de problemas que afectan al conjunto del Estado.

V. CONFLICTIVIDAD

El principal objetivo del Gobierno en este ámbito, ha sido el de lograr disminuir la conflictividad generada ante el Tribunal Constitucional, pues entendemos que, transcurridos ya más de veinte años desde la aprobación del texto constitucional, y habiéndose producido en este tiempo una muy extensa jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, nos hallamos en una situación en la que existe ya una clara delimitación del alcance y límites de los respectivos ámbitos competenciales –tanto estatales como autonómicos–, que unos y otros conocen cuál es el alcance de sus respectivas funciones, y, por tanto, no tiene sentido la constante apelación a la función arbitral en sede jurisdiccional, debiendo sustituirse la cultura del conflicto por la del entendimiento, pues la experiencia práctica

demuestra que el diálogo entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la vía más eficaz para la solución de las controversias competenciales.

Unos índices bajos de conflictividad ante el Tribunal Constitucional indican, por lo general, un claro entendimiento entre las diversas Administraciones, y denotan que los mecanismos de colaboración y cooperación se utilizan con la máxima eficacia, en orden a asumir, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, las correctas funciones que se derivan del bloque de constitucionalidad. La cooperación es el camino para solucionar la mayoría de las controversias, que se producen como consecuencia de la interacción y concurrencia competencial que existe en muchos ámbitos materiales (agricultura, sanidad, cultura, etc.).

En este sentido, esta modificación viene propiciada porque una de las singularidades del modelo español de organización territorial ha sido la tendencia a solventar en sede jurisdiccional, y concretamente en sede constitucional, las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las decisiones del Tribunal Constitucional, por su número y por la naturaleza de las materias sobre las que han versado, han representado un papel también muy superior al desempeñado por instituciones análogas en países de nuestro entorno, como Alemania, Italia o Austria, por citar algunos.

A título de ejemplo, cabe señalar que en la década de los 80 (entre 1981 y 1989), se plantearon ante el Tribunal Constitucional 749 controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Frente a ello, en Alemania, durante los primeros 27 años de funcionamiento del Tribunal Constitucional se presentaron únicamente 43 contenciosos de este tipo, confrontando a la Federación y los Länder por materias competenciales. A la vista de estos datos, no es extraño que, en alguna ocasión, se haya denominado a nuestro modelo como un “Estado jurisdiccional autonómico”.

Son muchos los problemas que plantea esta constante apelación al conflicto jurisdiccional como medio para resolver las confrontaciones interterritoriales; entre ellas, sin duda la primera, la inevitable dilación del procedimiento constitucional, que aumenta al incrementarse la carga de trabajo que soporta el Alto Tribunal. La dilación lleva además aparejada en muchos casos la paralización de la cuestión sujeta a la decisión del Tribunal, especialmente en los supuestos en que se acuerda la suspensión de la norma o precepto impugnado.

El alto nivel de conflictividad que caracteriza nuestro modelo autonómico hace imprescindible la necesidad de plantearse fórmulas alternativas que, en el marco de una cooperación recíproca, puedan servir como mecanismos de solución extraprocesal que eviten la constante apelación a la función arbitral e interpretativa del Alto Tribunal.

En el caso de los conflictos de competencia, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé un trámite de posible entendimiento para resolver las diferencias sin acudir al Tribunal, que es el del requerimiento previo. Dicha fórmula no era aplicable, sin embargo, en el caso de las disposiciones con rango de ley, susceptibles de verse sometidas al recurso de inconstitucionalidad.

La cada vez más abundante legislación autonómica, como consecuencia de los nuevos traspasos y de la asunción de nuevas competencias, especialmente las derivadas de las recientes reformas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del art. 143 de la Constitución, y, con carácter más general del proceso dinámico que conlleva el desarrollo de nuestro Estado autonómico, habían planteado la necesidad de encontrar fórmulas que, sin incidir en la soberanía e independencia de las Cámaras legislativas, permitan la apertura de un cauce previo de entendimiento, de carácter voluntario, entre las Administraciones interesadas, a partir del cual se examinen las normas con rango de ley, con el fin de encontrar soluciones que eviten el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad.

El objetivo final que subyace en la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el de sustituir la vía de la impugnación y del conflicto, por el cauce de la colaboración y cooperación en la solución de las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En definitiva, de ampliar las oportunidades del diálogo y el entendimiento, en un marco de lealtad institucional.

Con ello no se hace sino llevar a la práctica los principios de relación entre las Administraciones Públicas que enuncia la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entre los cuales se encuentra el respeto al ejercicio legítimo por cada Administración de sus propias competencias, sin interferir o menoscabar las ajenas, en un marco de lealtad constitucional.

Utilizando las Comisiones Bilaterales de Cooperación se pretende con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional potenciar e impulsar el funcionamiento de estas Comisiones Bilaterales de Cooperación, con el fin de que puedan servir como foro de encuentro en el que, a petición de cualquiera de las partes, puedan examinarse las posibles controversias que susciten las normas estatales o autonómicas con rango de ley formal. A partir de dicho examen, y si se llega a un acuerdo que pueda permitir la solución de la controversia por cauces extrajurisdiccionales, poner en marcha los mecanismos adecuados para evitar el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad.

El cumplimiento de esta finalidad exigió una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, concretamente de su artículo 33, con la finalidad esencial de hacer posible, en estos supuestos, una ampliación del plazo de tres meses previsto para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, con el objetivo de que en un nuevo plazo pueda modificarse la norma para adaptarla al bloque de constitucionalidad, solucionando así los posibles problemas de inconstitucionalidad de que la misma adoleciera.

Se ha considerado razonable que, cuando en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación se llegue a un acuerdo que permita sentar las bases de una posible modificación legislativa de la norma cuestionada, se amplíe en seis meses adicionales el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Se han valorado para ello los plazos que en sí mismo exige el trámite parlamentario que, si bien en el caso de las normas estatales, se rige por un procedimiento de doble lectura que alarga la tramitación; en el supuesto de las leyes autonómicas, siendo el procedimiento de una sola lectura, no parece hacer necesario un plazo más amplio. Ha de tenerse en cuenta, además, que la experiencia demuestra que los problemas que se suscitan en relación con las normas de rango legal, no afectan normalmente a la totalidad de las mismas, sino a uno o algunos preceptos concretos.

VI. CONCLUSIÓN

Para terminar, y a modo de breve conclusión, me gustaría señalar que durante los últimos años hemos asistido a un proceso de profundas reformas estructurales de la organización política y administrativa en España que ha afectado de manera trascendente al reparto del poder, a las instituciones, al ordenamiento jurídico, a las reglas de funcionamiento, a la financiación, a los procedimientos, a las relaciones entre Administraciones y a la forma de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, configurándose lo que se ha venido a denominar el Estado de las Autonomías.

Conseguir un buen funcionamiento de nuestro sistema autonómico es una tarea y un objetivo tanto de las Comunidades Autónomas como del Estado, y en especial constituye una labor a la que el Gobierno ha destinado importantes esfuerzos en la legislación recién concluida.