

JOSEP MARÍA FELIP I SARDÀ
(Universidad de Valencia)

La reforma institucional de las administraciones autonómica y local en España

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es analizar de una manera breve aunque sistemática cuáles son las más impostergables reformas institucionales que precisan ser acometidas en relación con las administraciones local y autonómica españolas que -a mi entender, y después de un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución de 1978-, están faltas de una renovación de cierta entidad para poder hacer frente al reto de una mejor prestación de servicios a los ciudadanos, única justificación racional de ambas administraciones.

El Estado Autonómico, nombre con el que conocemos institucionalmente al conjunto de administraciones autonómicas españolas, ha demostrado en las últimas dos décadas ser un instrumento eficaz para la gestión, amén de una buena solución para los viejos conflictos históricos existentes en España. Su puesta en marcha ha permitido la formación de entes territoriales con una gran capacidad de decisión y autonomía sobre materias y asuntos de su competencia. Todo ello, ha sido posible mediante la configuración de numerosas instituciones y órganos que han facilitado el desarrollo descentralizado de las funciones públicas del Estado. No obstante, en este desarrollo se han echado den falta ciertos mecanismos e instrumentos para la búsqueda de la cooperación y coordinación entre las distintas administraciones territoriales.

Actualmente, el Estado Autonómico se encuentra inmerso en una nueva etapa caracterizada por la búsqueda del diálogo entre los poderes institucionales, el respeto mutuo, la cooperación interadministrativa, la cogobernanza y el avance hacia la plena integración. Esta fase requiere de la puesta en marcha del anteriormente mencionado triple pacto institucional, con el objetivo de crear una red de confianza recíproca entre las distintas Administraciones cuya finalidad sea la de acabar con posibles suspicacias y conflictos entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. De la misma manera, es necesario poner fin a las confrontaciones surgidas entre las distintas Administraciones públicas: dado que el cometido de todas ellas es la prestación de servicios en condiciones de calidad a

los ciudadanos que, en definitiva, son los últimos destinatarios e inspiradores de las reformas en la Administración, las mismas carecen de objeto.

Esta confianza mutua se hace efectiva y real cuando en las relaciones entre las Administraciones Públicas priman los principios de cooperación y coordinación,¹ sobre todo cuando nos referimos a procesos de toma de decisiones conjuntas sobre materias de competencias concurrentes o complementarias. La articulación de estas interacciones en un nuevo marco de colaboración puede canalizarse de forma diversa y desde distintas perspectivas:

- De entrada, es imprescindible que todas las Administraciones actúen bajo el principio de la transparencia: una gestión transparente y un sistema de información fluida permitirá trabajar bajo una asociación basada en la confianza mutua. En especial, este principio deberá aplicarse en las relaciones entre las Administraciones nacionales e instituciones internacionales. Ello mejorará sin duda el conocimiento mutuo entre las Administraciones, hará que se incrementen las posibilidades de colaboración y se maximicen las posibles sinergias en cada uno de los ámbitos de actuación, y facilitará la verificación del cumplimiento de los compromisos alcanzados, al tiempo que se mejorará la información a la ciudadanía.
- La potenciación de los sistemas de conferencias multilaterales y órganos de cooperación entre los tres niveles de administración en todos aquellos ámbitos donde existan interrelaciones competenciales, otorgará a la administración local un mayor protagonismo en todos los procesos, dada su mayor proximidad al ciudadano.
- Desde la óptica tecnológica, es menester dar un mayor impulso a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la actuación de las Administraciones Públicas, lo cual permitirá constituir un sistema de informatización e interconexión de registros de cara a garantizar la comunicación de datos y documentos entre las Administraciones intervinientes. La aplicación de estas tecnologías supondría crear infraestructuras adecuadas en todos y cada uno de los puntos de nuestra geografía, dotar de una adecuada formación y capacitación tecnológica al personal al frente de las administraciones, y poner en marcha campañas de información al ciudadano sobre su utilidad y forma de uso. Esto, aún supone un desafío importante dado que no siempre se puede contar con la existencia de los presupuestos necesarios.
- La confianza mutua y las buenas relaciones institucionales constituyen premisas necesarias para que pueda darse una adecuada y deseable articulación entre diversidad e integración. Sólo desde la cooperación, la coordinación y el respeto mutuo será posible cohesionar la actuación de las Administraciones en beneficio de los ciudadanos, así como la revalorización

¹ Art. 3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

de los hechos diferenciales, como manifestaciones de la riqueza cultural española. El objeto de dicha revalorización ha de ser lograr una participación singular de las Comunidades Autónomas que los presenten dentro de la estructura institucional del Estado, así como el establecimiento de relaciones bilaterales excepcionales para el tratamiento de sus hechos diferenciales. Desde el respeto mutuo y la conciencia colectiva del enriquecimiento de nuestra pluralidad lingüística, cultural y social se logrará la integración de la diversidad en la unidad, en el bien entendido de que la diversidad debe condicionar el *cómo* pero no el *qué* de nuestra unidad.² Es por ello que en cada uno de los proyectos de reforma que se analizan en este documento ha de ser contemplada la posibilidad del encaje institucional de los hechos diferenciales de nuestro Estado.

Todas estas orientaciones serán las que nos permitan crear una red de confianza interadministrativa. Pero para que se puedan implementar de manera efectiva es preciso que vengan antecedidas de una serie de reformas institucionales de gran calado, que habrían de abarcar al menos los siguientes aspectos:

- Una reforma limitada de la Constitución que implique la adaptación del texto a las propuestas formuladas por el Gobierno en los cuatro asuntos sometidos a la consideración del Consejo de Estado: orden de sucesión a la Corona, reforma del Senado, alusión explícita a las Comunidades Autónomas y referencia expresa a la Constitución Europea.
- Reforma del Senado, convirtiéndolo en una auténtica cámara de representación territorial.
- Reforma y creación de nuevos instrumentos de cooperación y arbitraje de conflictos con el objetivo principal de potenciar esta red de confianza interadministrativa.
- Reforma de los Estatutos de Autonomía, desde respeto mutuo.
- Clarificación de la legislación básica del Estado.
- Reforma del Régimen Local potenciando el papel de estos gobiernos en el marco del triple pacto institucional.
- Reforma del modelo de financiación autonómico y local.
- Impulso a la participación de las CC.AA: en el ámbito internacional.

2. EL SENTIDO DE UNA REFORMA LIMITADA DE LA CONSTITUCIÓN

Transcurridos ya más de veinticinco años de la aprobación de nuestra Constitución, ratificada en su día por la amplísima mayoría del pueblo español,

² Francisco Tomás y Valiente: *A orillas del Estado*, Taurus, Madrid, 1996.

auténtico protagonista de nuestro actual Estado democrático, es preciso concluir que la Carta Constitucional de 1978 ha sido un magnífico punto de partida que ha permitido superar las confrontaciones entre españoles. A lo largo de este cuarto de siglo, la Constitución ha dado respuesta a los problemas más esenciales derivados de la nueva configuración del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, que garantiza los derechos y libertades fundamentales de los españoles y las españolas y el pleno desarrollo del modelo territorial que propugnaba, dando paso a distintas realidades territoriales sobre la base de los valores, principios y reglas propugnados por la Constitución. Por todo ello, no hay razón alguna para poner en cuestión a día de hoy sus líneas maestras, por lo que la Constitución debe mantenerse y ser defendida

Sin embargo, la modernización de España en los ámbitos social, económico, y cultural, así como en lo tocante a la estructuración definitiva del modelo territorial autonómico y en la inserción dentro de organizaciones supranacionales, ha generando ciertas situaciones no previstas por la redacción originaria del texto constitucional, lo que provoca en determinados casos muy concretos, ciertas disfunciones a las que conviene dar una respuesta lógica y coherente, siempre dentro de la unidad de la Constitución. Así, es necesario que se lleve a cabo una reforma limitada y parcial del texto «salvando algunas insuficiencias que no fueron previstas en el momento de su elaboración todo ello abordándose con idéntico o mayor consenso al que presidió su elaboración por parte de los miembros que integraron la ponencia Constitucional».³

Con este propósito, el mismo texto constitucional prevé cuál es el procedimiento a seguir para acometer la reforma constitucional –siempre y cuando ello resulte necesario para poderse adaptar a las nuevas realidades, retos y necesidades–. Se trata éste de un procedimiento de alta rigidez, especialmente cuando se trate de una reforma total o bien una modificación limitada que afecte al Título Preliminar, Sección Iª Capítulo II, del Título I, o bien al Título II, articulado de este modo con el fin de garantizar la integridad de la Constitución y evitar la práctica de reformas que no sean estrictamente necesarias.

El Gobierno de la Nación ha apuntado que tal reforma limitada es hoy necesaria y altamente recomendable para garantizar la perdurabilidad y el mantenimiento del orden constitucional en nuestros tiempos, anunciando su predisposición a proceder a una «modificación limitada del texto Constitucional» pero sin apuntar qué artículos en concreto se verán afectados por dicha reforma. La propuesta de reforma versa únicamente sobre los cuatro aspectos tasados por el Gobierno: la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono, la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la

³ Con motivo del 25º aniversario del referendo popular a la Constitución española, los miembros de la Ponencia Constitucional del Congreso que elaboraron la Carta Magna firmaron la «Declaración de Gredos», incidiendo en que «lo que no se debe perder en las posibles reformas es el espíritu de consenso que animó la redacción del texto constitucional, siendo imprescindible una gran claridad de ideas acerca del objetivo final de la reforma».

inclusión en el texto de la Constitución de la denominación de las Comunidades Autónomas y, por último, la reforma del Senado.

Para emprender, desde el diálogo y la participación de todas las fuerzas políticas, esa reforma limitada de la Constitución de 1978 que la actualize sin alterar su núcleo fundamental, el Consejo de Ministros ha solicitado al Consejo de Estado que emita un informe sobre la reforma constitucional, atendiendo a las cuestiones que expresamente se le formularon en relación con las cuatro modificaciones que se pretende introducir en la Constitución, y que constituye una guía idónea para analizar los principales problemas que se deberán enfrentar y las principales alternativas que se abren para ello.

3. LA REFORMA DEL SENADO

El Senado aparece definido en el art. 69.1 de la Constitución, como «la cámara de representación territorial». Sin embargo, hasta la fecha no ha servido para acometer con éxito tal función. Por este motivo, la necesidad de afrontar su reforma se presenta cada día más urgente y esencial.

En el momento en que fue aprobada la Constitución Española no era posible dotar de verdadero contenido a la definición de las funciones de representación territorial, por cuanto aún no estaba conformado el mapa autonómico. Ahora, en cambio, parece imprescindible hacerlo, y nos hallamos por ello en el momento óptimo para afrontar con éxito una reforma en este sentido.

Demostrada la madurez del Estado de las Autonomías, el Senado debe configurarse como un mecanismo útil para el desarrollo de su función como cámara territorial, en la que puedan expresarse los sentimientos de todas las entidades territoriales españolas y en base a la cual pueda articularse su participación en el engranaje institucional del Estado.

Pero actualmente el Senado es poco funcional y escasamente útil, y ello fundamentalmente por cuatro motivos:

- Las Comunidades Autónomas no están representadas suficientemente en él, ya que no existen mecanismos suficientes que habiliten dicha participación y tan sólo proveen una quinta parte de sus miembros.
- Tampoco los entes locales, que carecen de cualquier tipo de representación, están presentes ni participan de ninguna manera en el Senado.
- Existe una duplicidad funcional con el Congreso, debido a que el Senado apenas tiene atribuidas funciones específicas en relación con las Comunidades Autónomas, y en la mayor parte de los casos se limita a ser una cámara de segunda lectura.
- El Senado se encuentra en una posición subordinada respecto al Congreso, ya que en el proceso legislativo es la cámara baja quien

finalmente tiene la potestad definitiva de aceptar las enmiendas introducidas en el Senado o levantar el veto interpuesto en dicha Cámara.

En este sentido, la reforma del Senado debe encaminarse a conformar a esta cámara como una pieza nuclear, tanto del engranaje institucional de la cooperación como del avance en el reconocimiento de las identidades propias. Partiendo de los trabajos efectuados en pasadas legislaturas por la ponencia específicamente creada para ello en el Senado, dicha reforma tendría que contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- La composición del Senado, que le permita convertirse en una auténtica cámara de representación territorial.
- El procedimiento de voto, abordando cuestiones tales como la ponderación, el veto, etc.
- El modo de elección de los senadores, valorando las ventajas e inconvenientes tanto de la elección directa como de la indirecta.
- El criterio para la distribución de escaños entre las Comunidades Autónomas.
- El otorgamiento al Senado de la condición de cámara de primera lectura en temas que afecten directamente a la estructura y ámbito de actuación territorial.
- El fortalecimiento del papel del Senado como órgano de colaboración vertical y horizontal entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- El reconocimiento del hecho diferencial en el funcionamiento del Senado.
- La organización de la cámara en grupos parlamentarios territoriales.

4. EL RESPETO MUTUO EN EL PROCESO DE REFORMAS ESTATUTARIAS

Tras más de veinticinco años de régimen democrático de Derecho, el balance que cabe hacer del proceso de configuración del Estado de las Autonomías en España es netamente positivo. Ello permite pensar que hemos llegado una etapa en la que las Comunidades se han consolidado como verdaderas instancias de autogobierno próximas a sus ciudadanos, prestadoras de servicios de calidad y promotoras del cambio, la modernización y el progreso, situándose en el contexto europeo a un nivel incluso superior al de las unidades territoriales de algunos Estados federales vecinos.

Esta consolidación del modelo autonómico ya ha visto su primera fase terminada y, hoy día, nos ofrece un balance altamente positivo, como no podía ser de otra manera dados los imperativos históricos de construcción, consolidación y avance hacia la convivencia democrática característicos de nuestro Estado.

Por ello, se ha abierto una segunda fase del Estado Autonómico que debe estar marcada por los principios de diálogo, consenso, cooperación y colaboración de todos los elementos integradores del Estado, y debe estar orientada a avanzar en la tarea de mejora de nuestros gobiernos regionales, en aras de una articulación territorial solidaria entre ellos. Consideramos que es de suma importancia el momento en el que nos vemos inmersos a raíz del proceso abierto en muchas Comunidades Autónomas para la reforma de sus Estatutos de Autonomía, por lo que es necesario aprovechar esta situación en favor de la mejora del sistema autonómico.

La experiencia ha demostrado que las Comunidades Autónomas se han constituido como gobiernos potentes en pro del progreso económico y social para sus territorios, viendo garantizado su nivel competencial a través de los traspasos efectuados del Estado a las mismas. Sin embargo, en estos últimos años, en la mayoría de ellas ha surgido la necesidad de reformar sus Estatutos con el fin de ir adaptándolos a la realidad de los nuevos tiempos y situaciones. Por ello, resulta obligado el su apoyo a la reforma de los mismos con el objeto de que se permita un mayor y mejor desarrollo de las autonomías, si bien, dicha reforma debe sustanciarse dentro del marco constitucional y sobre la base de una serie de coordenadas entre las que necesariamente habrían de contarse: ⁴

- La impecable adecuación de las reformas estatutarias a la Constitución, a sus valores, y a la integridad política y territorial de España.
- El amplio consenso social y político en el proceso de aprobación de los nuevos Estatutos, consenso garantizado por los mecanismos de reforma previstos en cada caso y por la intervención de las Cortes Generales.
- La congruencia del papel de las Comunidades Autónomas dentro del Estado español.

A su vez, es necesario destacar la existencia de una serie de límites a la hora de acometer las reformas estatutarias. A saber:

- Las Comunidades Autónomas no pueden asumir el papel constituyente.
- Las Comunidades Autónomas deben respetar los mecanismos y contenidos fundamentales del ámbito de competencial estatal, entre los cuales podemos destacar la legislación básica, la posibilidad de delegar o transferir facultades en materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación según el artículo 150.2 CE, y las competencias transversales.
- Las Comunidades Autónomas deben respetar las exigencias que para las reformas estatutarias están previstos de manera general por la Constitución, por un lado en el art. 147.3, que establece que «la reforma de

⁴ Declaración de Santillana del Mar, de 30 de agosto de 2003. Documento «La España Plural: la España Constitucional, la España Unida, la España en Positivo».

los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica»; y por otro, en el art. 152.2 –referido sólo a los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151 CE– que prevé que «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

- El proceso de reforma estatutaria debe centrarse, únicamente, en la regulación de los intereses propios de las correspondiente Comunidad Autónoma, sin que ello pueda afectar a la estructura global del Estado, ni las relaciones entre éste y el resto de Comunidades Autónomas.
- Si bien las reformas estatutarias pueden tener en cuenta los hechos diferenciales y, por tanto, adaptar la organización de las Comunidades a las especialidades propias y a las respectivas necesidades, las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrá implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales, según prescribe el art. 138.2 de la Constitución.

También y además de todo lo apuntado hasta el momento, lo que debe buscarse es el más amplio nivel de pluralidad posible en la reforma de los Estatutos de Autonomía, sin que «nadie se imponga a nadie» en sus distintos ámbitos de decisión, ni las Comunidades al Estado, ni viceversa. Ello obliga a que en la redacción final del texto de los Estatutos, no se intente asumir aquellas competencias reservadas con carácter exclusivo al Estado y que no se hayan transferido o delegado por el mismo a las Comunidades Autónomas, con la pretensión de alcanzar más altas cotas de autogobierno. La reforma de los Estatutos debe constituir una vía para la cohesión y la cooperación entre las autonomías a fin de crear una *cooperación multinivel* o *cogobernanza* que nos va a permitir alcanzar una duradera estabilidad institucional en un marco de convivencia democrática en el que se garanticen la autonomía y la diversidad.

5. REFORMA Y CREACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES

Tras veinticinco años de puesta en marcha y desarrollo del Estado Autonómico, la existencia de diferentes niveles de poder y de administraciones actuando en materias de competencia concurrente o compartida, plantea la necesidad de profundizar y buscar mecanismos de cooperación y coordinación con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos y aprovechar todos los recursos directivos y administrativos del conjunto de la Administración Pública española.

A lo largo de este tiempo se han creado los numerosos instrumentos de cooperación previstos por nuestro ordenamiento jurídico. Llegados a este punto parece conveniente analizarlos en bloques separados para poder identificar las razones de sus logros y de sus disfuncionalidades.

5.1 Instrumentos para la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas

Los mecanismos para la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas han sido los que han alcanzado un mayor desarrollo en estas dos décadas y media de funcionamiento del Estado Autonómico, debido fundamentalmente a las inherentes necesidades de negociación para los traspasos competenciales y acuerdos de actuación.

Sin embargo, y a pesar de las numerosas previsiones en el ordenamiento jurídico, no todos los mecanismos de cooperación han cumplido las expectativas en cuanto a su eficaz papel para mejorar las relaciones interadministrativas. En la nueva etapa del Estado Autonómico basada en el compromiso y el pacto institucional, las Administraciones Públicas deberán potenciar la formación de órganos de decisión conjunta y gestión compartida en todas aquellas cuestiones que reviertan interés para las mismas. Dentro de este bloque, vamos a estudiar los mecanismos de cooperación que son considerados como más relevantes.

En primer lugar, nos encontramos con las Conferencias Sectoriales Multilaterales, que se han constituido como instrumentos de cooperación general entre el Estado y todas o varias Comunidades Autónomas a la vez, sobre ámbitos específicos de actuación pública. Están llamadas a adoptar un gran protagonismo con la finalidad de simplificar la complejidad administrativa ante el ciudadano, lo que en otros países descentralizados se ha denominado el «federalismo de ejecución» o «cooperativo». Desde la voluntad de diálogo y la innegable necesidad de cooperación mutua, las conferencias sectoriales han de ser un instrumento de vital importancia para la consolidación del Estado Autonómico, para lo cual requiere la participación activa de los dos niveles administrativos citados. De momento, el funcionamiento de las múltiples conferencias sectoriales que existen ha sido diverso. A pesar de que las llamadas reuniones de primer nivel –es decir, entre el Ministro del ramo y los Consejeros Autonómicos, no suelen superar las dos o tres anuales, las reuniones de segundo nivel –es decir, entre órganos directivos de la AGE y de las Administraciones Autonómicas, así como los grupos de trabajo dependientes de tales conferencias–, suelen celebrarse de manera fluida y constante, y demás saldarse con resultados exitosos.

Este tipo de conferencias fundamentan su relación sobre el principio de colaboración, en virtud del cual las decisiones adoptadas no pueden ser impuestas a ninguna de las partes. Por tanto, la clave de su éxito son la negociación y el máximo consenso. De la experiencia comparada podemos extraer la conclusión de

que este tipo de órganos existen en todos los países descentralizados políticamente y constituyen uno de los principales órganos para la búsqueda de la cooperación y coordinación interadministrativa. Su articulación resulta clave, pues, para la consolidación del Estado Autonómico.

De la experiencia comparada podemos tener en cuenta la existencia de ciertos órganos encargados, a modo de secretariados, de la preparación de estas conferencias. Estas figuras, que existen en lugares como Canadá (*Canadian Intergovernmental Conference Secretariat*), Suiza (Secretariado) o Austria (*Landesamtdirektoren*), tienen la función de asistir en la planificación y desarrollo de las relaciones intergubernamentales a todos los niveles. Son órganos puramente administrativos cuyo personal procede de los dos niveles de gobierno implicados. Su principal cometido es la de coordinar la cooperación, preparar las reuniones, y canalizar la comunicación al conjunto de las Administraciones sobre las posiciones, proyectos normativos o diversos planes o programas. Además, sirven como puente de información, para el control de datos y la evaluación de la efectividad de las reuniones interadministrativas.

Por otra parte, se podría intentar explorar caminos tendentes al establecimiento de redes interconferenciales, mediante la creación de grupos de trabajo orientados a temas transversales de dos o más conferencias sectoriales (valga como ejemplo la transversalidad de las políticas de inmigración o de I+D+i). No obstante ello, sigue siendo necesario aunar voluntades políticas para mantener la periodicidad de las reuniones, con indiferencia del cambio de partido en los gobiernos al frente de la Administración General del Estado y de las Administraciones Autonómicas.

En segundo lugar tenemos las Conferencias Bilaterales, que responden a un tratamiento específico y singular de las necesidades, intereses y voluntad de las Comunidades Autónomas por separado y en su relación particular con el Estado. Este tipo de conferencias son muy frecuentes para la negociación de los traspasos y los acuerdos de cooperación. En nuestro Estado Autonómico, resultan esenciales para articular los hechos diferenciales y dar cabida a las especificidades territoriales. En el ejercicio de la función normativa, en caso de que se regule una materia que afecte a un hecho diferencial, el Gobierno debería tener en cuenta a las Comunidades afectadas y consultarles en la elaboración de anteproyectos de ley y de reglamentos. También existen las Comisiones Bilaterales de Cooperación, como un paso previo a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, con el fin de lograr el consenso sobre los puntos que generan la conflictividad de la normativa en cuestión.

En tercer lugar cabe mencionar la Conferencia de Presidentes, que se ha configurado como un instrumento útil y eficaz para el diálogo político al más alto nivel y para la búsqueda de consensos en los grandes asuntos políticos que afectan al conjunto del Estado. La Conferencia de Presidentes como encuentro institucional de todos los Presidentes Autonómicos con el Presidente del Gobierno debe configurarse como un órgano para fomentar el diálogo y la

cooperación entre todas las partes implicadas. De hecho, parece incluso conveniente su institucionalización, a fin de evitar su desuso, aunque será la voluntad política de todos los implicados la que determinará en el futuro el papel que dicho órgano cumplirá en el desarrollo del Estado Autonómico.

En cuarto lugar estarían las Agencias Interterritoriales, cuyo proyecto de ley –la Ley Reguladora de las Agencias Públicas del Estado y Cooperación Interterritorial–, está elaborándose en la actualidad, al objeto de impulsar la gestión compartida entre Administración Central y Administraciones Autonómicas, y de lograr la participación de las administraciones autonómicas en materias de interés compartido. Este proyecto está llamado a suponer un gran avance respecto a etapas anteriores de nuestro modelo territorial, para buscar la cooperación vertical en materias competenciales compartidas o concurrentes. En este sentido, cabe destacar la importancia que tendrán la futura Agencia de Inmigración y la Agencia de Evaluación de la Calidad, que permitirán coordinar las actividades de las dos administraciones en diversas áreas de dichas materias.

Por último, y respecto a los mecanismos de prevención de conflictos entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas, hay que distinguir entre mecanismos previos que tienden a evitar el conflicto de los mecanismos posteriores que se activan una vez el conflicto ya se ha planteado. Para la negociación previa a la interposición de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional, hay que destacar el papel que cumplen las ya citadas Comisiones Bilaterales de Cooperación, en las cuales se busca el acuerdo político sobre la normativa o cuestión competencial que ha suscitado el conflicto.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación han visto ampliadas sus funciones gracias al art. 33 de Ley Orgánica 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, que permite que en el seno de las mismas se puedan adoptar acuerdos de resolución de discrepancias que eviten, en su caso, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. La reforma en cuestión amplía a nueve meses el plazo para la interposición del citado recurso, una vez la Comisión haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias. Con esta medida se consigue, de una parte ampliar e intensificar las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, de otra, disminuir la carga de trabajo que soporta el Tribunal Constitucional. Por ello, en lo que a esta función se refiere, las comisiones bilaterales funcionan no sólo como un instrumento de cooperación, sino como un verdadero mecanismo de arbitraje de conflictos Estado-Comunidades Autónomas.

La Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, permite en su art. 107 explorar la posibilidad de resolución de cualquier conflicto interadministrativo mediante la interposición del mismo ante un órgano separado jerárquicamente de las partes enfrentadas. Un recurso de alzada o reposición puede interponerse ante un órgano colegiado o una comisión específica no sometido a instrucciones jerárquicas; si bien esta posibilidad no es realmente un arbitraje, ya que la

resolución de dicho órgano sería susceptible de impugnación y control pleno por parte de la jurisdicción contencioso-administrativo.

Por último, es menester mencionar que existen algunos órganos para la prevención de conflictos, entre los que se cuentan la Junta de Cooperación prevista en la LORAFNA, la Comisión Arbitral prevista en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Junta Arbitral para los temas relacionados con el Concierto Económico y la Junta Arbitral prevista en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Se trata de órganos llamados a dirimir, en primera instancia, los conflictos que se susciten en la aplicación de determinados artículos de la LOFCA. En estas comisiones que afectan a una Comunidad y al Estado, la composición es paritaria. No obstante, las resoluciones de estos órganos pueden ser impugnadas por las partes afectadas ante los tribunales.

Cabe destacar en los últimos meses la reducción de conflictos competenciales, y el número estimable de recursos de inconstitucionalidad que se han retirado del Tribunal Constitucional para dar paso al diálogo y la negociación entre las Administraciones afectadas.

5.2 Mecanismos de cooperación entre las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a los mecanismos de cooperación entre Comunidades Autónomas, hay que empezar mencionando que el art. 145.2 de la Constitución permite la celebración de convenios entre las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios, con el requisito formal de su comunicación a las Cortes Generales. Dicho artículo también regula los acuerdos de cooperación entre las Comunidades, con la necesaria autorización de las Cortes (arts. 137-139 del Reglamento del Senado).

A pesar de la evidente existencia de estas posibilidades para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, la doctrina sugiere la subsistencia de un relativo déficit en nuestro ordenamiento jurídico si se lo compara con el de otros países descentralizados políticamente, en los que la cooperación horizontal alcanza una mayor actividad. Parte de este déficit se suele atribuir al control formal ejercido por las Cortes para llevar a cabo estos acuerdos, lo que ralentiza el proceso, así como la escasa voluntad política interterritorial.

En España es innegable que la colaboración horizontal alcanza cotas muy inferiores a las normales en países como Alemania, Austria, Canadá o Suiza. No existen plataformas de encuentro al estilo de las conferencias sectoriales ni tampoco una conferencia de Presidentes Autonómicos. El número de convenios interautonómicos es muy reducido, frente a las cifras de convenios celebrados entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado.

Las múltiples posibilidades de cooperación horizontal no han sido lo suficientemente explotadas en nuestro Estado. Y eso que la colaboración entre Comunidades presentaría obvias ventajas para ellas mismas, ya que evitaría posibles procesos de recentralización, además de configurarse como una vía excepcional para la mejora de la gestión de los servicios públicos que traspasen los límites autonómicos. Las relaciones interautonómicas tanto a nivel multilateral como bilateral reforzará el modelo de Estado y permitirá aprovechar las sinergias de todos las administraciones y consolidar los procesos de cooperación.

Desde el Estado sólo se puede impulsar y valorar como positiva cualquier acción tomada en este aspecto para superar el déficit que existe desde el nacimiento del Estado Autonómico. Por esta razón, debe ser la voluntad autonómica la única que propicie la cooperación horizontal. Desde una línea propositiva, caben señalarse las enormes posibilidades que se abren para favorecer esta cooperación entre Comunidades Autónomas mediante las agencias interterritoriales o el impulso que puede suponer la Conferencia de Presidentes.

5.3 Mecanismos de cooperación entre el Estado y los Entes Locales

Resulta de suma importancia revitalizar la cooperación Estado-Entes Locales, en la medida en que ello revelaría una mayor voluntad política de otorgar a estos últimos un mayor protagonismo como primera administración a la que acude el ciudadano. Para ello, los mecanismos y órganos disponibles son numerosos, señalándose algunos como:

- La Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local. Está integrada por representantes de ambas administraciones, aunque también cabe la asistencia de representantes de las Comunidades Autónomas. Dentro de esta Comisión, existen dos Subcomisiones (la de Cooperación con la Administración Local; y la de Régimen Económico, Financiero y Fiscal), así como diversos grupos de trabajo.
- La Conferencia Sectorial para los Asuntos Locales, creada en virtud de la Ley 57/2003 (que modificó el Título IX de la Ley 7/1985), que se reunió por vez primera el pasado 17 de enero de 2005. Cuenta con una composición tripartita, y su objeto es impulsar la cooperación en materia de régimen local entre la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales.
- Por otra parte, se han alcanzado numerosos acuerdos para la cooperación económica entre el Estado y las Diputaciones Provinciales, y existen numerosos programas de cooperación y actuación entre la

Administración estatal y la Administración local, tales como el programa de cooperación económica local del Estado; el Fondo Nacional de cooperación local; o los programas sectoriales de cooperación.

Todos estas propuestas y órganos ya creados o previstos en nuestro ordenamiento jurídico pueden cumplir un papel fundamental en la evolución de nuestro Estado Autonómico, y son un reflejo de la voluntad de cooperación a la que responde el triple pacto institucional. La revitalización del diálogo con la FEMP y los acuerdos de compensación financiera a los Entes Locales son algunas de las señales del impulso de lo local en el Estado Autonómico.

5.4 Mecanismos de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

Respecto a los mecanismos de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, pueden encontrarse distintas fórmulas en cada Comunidad Autónoma. Desde una perspectiva general, podemos señalar que en algunas Comunidades se han creado órganos de interlocución similares a la Comisión Nacional de Administración Local (valgan como ejemplo el Consejo Andaluz de Provincias y el Consejo Andaluz de Municipios; la Comisión Gallega de Cooperación Provincial; la Comisión de Administraciones Territoriales de Canarias; la Comisión de Gobierno Local de Cataluña; la Comisión de Cooperación Local de Madrid; o el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León).

También, por lo general, los Estatutos de Autonomía suelen prever la concesión de la iniciativa legislativa a los Entes Locales, y es usual el fomento de las mancomunidades para potenciar la cooperación autonómica hacia los municipios. No obstante, a pesar de estos mecanismos residuales y del papel que cumplen las diputaciones provinciales para canalizar dicha cooperación, no existen mecanismos de cooperación *ex profeso* entre Administraciones autonómicas y Administraciones locales.

En lo que afecta a este tipo de relaciones, desde la Administración General del Estado sólo se puede señalar la conveniencia de crear órganos de colaboración interadministrativa y la importancia que ello tendría si este tema entrara en la agenda política ante los procesos de reformas estatutarias que se ha abierto y se van a seguir abriendo.

5.5 Mecanismos de cooperación entre las Entidades Locales

Finalmente, respecto a la cooperación entre las Entidades Locales, los mecanismos previstos por las leyes son numerosos, y entre ellos se cuentan

mancomunidades, consorcios, y convenios de cooperación, entre otros. Sin embargo, estos mecanismos de intermunicipalidad y supramunicipalidad, aun siendo sido vías de utilización frecuente entre las Entidades Locales para gestionar conjuntamente los servicios y competencias propios, no han conseguido los resultados deseados.

Es por ello que para potenciar la cooperación intermunicipal, podemos apuntar las siguientes propuestas:

- Potenciar el papel de la intermunicipalidad mediante el fortalecimiento de las instituciones supramunicipales ya existentes, así como a través del fomento de nuevas fórmulas intermunicipales.
- Reforzar, flexibilizar y procurar una gestión más eficaz de las instituciones supramunicipales existentes (diputaciones provinciales, provincias, y comarcas, entre otras).
- Impulsar el asociacionismo municipal a través de la creación de fórmulas de asociación supramunicipal, que posibiliten el que las competencias de los gobiernos locales se ejerzan mediante simples acuerdos entre municipios para gestionar competencias propias en común, y sobre unos criterios de eficacia, eficiencia y calidad.
- Fomentar instrumentos y/o vías de cooperación institucional entre distintos niveles de gobierno con el fin de incidir en mecanismos de *gobernanza multinivel* en un sentido amplio, que nos lleven a estimular la cooperación entre distintos niveles de gobierno.

Del estudio de estos mecanismos, cabe deducir que nuestro ordenamiento jurídico prevé la existencia de numerosos mecanismos para la búsqueda de la colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Territoriales; si bien se puede observar un mayor déficit en lo que se refiere a las relaciones interautonómicas y las relaciones entre Comunidades y Entes Locales. No obstante, buena parte de estos instrumentos de cooperación no han logrado los resultados esperados.

6. CLARIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

La determinación inicial de las bases legislativas corresponde a los poderes estatales, y especialmente al legislador, según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.⁵

Dichas bases tienen por objeto crear un marco normativo unitario, estableciendo el común denominador normativo en toda la nación. Parece obvio

⁵ SSTC 32/1981, de 28 de julio, 37/1981, de 16 de noviembre, 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo.

que este común denominador debe ser establecido por el nivel territorial que representa el interés general, es decir el Estado, y que solo a partir de él cada Comunidad Autónoma podrá, en defensa de su propio interés, establecer las peculiaridades que le convengan.⁶ Esta función que las leyes básicas desarrollan en el sistema jurídico español es lo que justifica conferir la determinación inicial de las mismas al Estado.

Ahora bien, *lo básico* es variable y no constituye un concepto inmutable. La calificación de una materia como de interés general a efectos de definir las bases no es algo determinado por coordenadas fijas y permanentes, constitucionales o estatutarias, sino algo variable que depende en buena medida de la decisión política del legislador estatal, que cuenta para su determinación en cada momento con un amplio margen de apreciación.

En todo caso, la formulación de las bases tiene que permitir una actividad de desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias de desarrollo en la materia. Como ha estipulado el Tribunal Constitucional, «nunca la fijación de bases debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades».⁷ Por tanto, la regulación de las bases por los poderes estatales debe dejar un espacio sustantivo, capaz de albergar una política propia para la normación autonómica.

Uno de los peligros que se puede plantear con una utilización abusiva de *lo básico* por parte del Estado es el de vaciamiento competencial que podría producir la extensión de la legislación básica por el propio legislador estatal. Una amplia interpretación de las bases por el Estado puede solaparse en alguna medida con las propias competencias autonómicas de desarrollo de tales bases.

A este respecto, hay que tener presente que la determinación inicial de las bases que realiza el Estado queda sometida al ulterior control del Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución. De esta forma se evita que la definición de *lo básico* quede a la libre disposición del legislador estatal. Se niega así una interpretación estrictamente formal de *lo básico* al rechazar que sea básico todo aquello que el Estado diga que lo es.

Por otro lado, no podemos obviar que la propia Constitución ha previsto que *lo básico* sea determinado por el órgano legislativo estatal debido al carácter temporal y no exhaustivo que tiene, de tal modo que no cabe que ello se haga en los Estatutos de Autonomía que son normas dotadas de una especial rigidez al requerir para su reforma o derogación la participación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Tribunal Constitucional parece admitir, como excepción amparada en la propia Constitución, la posibilidad de que los Estatutos modulen el alcance de las competencias exclusivas estatales en el contexto de la actualización

⁶ SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, fto. jco. 8; 275/2000, de 16 de noviembre, fto. jco. 4; 14/2004, de 12 de febrero, fto. jco. 11

⁷ STC 32/1983, de 28 de abril, fto. jco. 2º.

de los derechos históricos, como han hecho las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 140/1990, de 20 de septiembre.

Ahora bien, admitir que el alcance de la legislación básica estatal pueda verse modulada por las previsiones estatutarias terminaría con el mismo concepto de legislación básica, por dos motivos:

- Supondría, por un lado, negar que la legislación básica tenga como función el establecimiento de un mínimo común normativo en todo el territorio nacional; lo que legitimaría situaciones asimétricas entre las Comunidades Autónomas pues el alcance de lo básico podría ser excepcionado o modulado en cada uno de los Estatutos de Autonomía.
- Y por otro lado, supondría negar que la legislación básica es un concepto relativo y circunstancial, no inmutable, que corresponde determinar en cada momento al legislador estatal. Ello, asimismo, conllevaría un doble riesgo: en primer lugar, la petrificación de la distribución de competencias y, en segundo lugar, la «petrificación producida por un exceso de detallismo en la definición de los contenidos competencias». Todo ello puede derivar en la descontextualización de algunas previsiones estatutarias como consecuencia de cambios jurídicos, económicos o sociales.

Como solución o alternativas a la capacidad del Estado de concretar *lo básico*, la doctrina viene realizando propuestas en la línea de dar una mayor participación a los intereses autonómicos en la definición de *lo básico* a través de una doble vía:

- Dar mayor protagonismo en la determinación de *lo básico* a un Senado renovado donde estarían presentes los intereses autonómicos. Se trataría de asegurar en la tramitación en el Senado la colaboración de los Gobiernos autonómicos en la determinación de los aspectos básicos de las leyes que después serán objeto de desarrollo por los Parlamentos autonómicos.⁸
- Permitir la participación de las Comunidades Autónomas para acordar principios que faciliten el posterior desarrollo de la legislación básica estatal a través de una Comisión multilateral Estado-Comunidades Autónomas.

Junto a la legislación básica, el Estado Autonomico puede explorar otras vías para la coordinación normativa de la legislación emanada de las Comunidades Autónomas. Así, las leyes de armonización y las leyes marco pueden llegar a paliar la difícil interpretación que a veces surge de *lo básico*. Estas leyes de armonización encuentran su desarrollo en materias económicas, financieras, de comercio o de industria. La importancia de lograr una cierta armonización en estas materias se

⁸ Juan José Solozábal: «Una Cámara de integración», *El País* de 2 de mayo de 2004; Eliseo Aja: «De los Gobiernos autonómicos», *El País* de 2 de mayo de 2004; Eduardo García de Enterría: *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985, p. 323.

debe al mantenimiento del mercado único europeo y a la necesaria preservación de criterios homologables para la economía del mercado.

Finalmente, hay que tener presente que de cara a una eventual y futura reforma del Senado, esta institución se presentaría como la más conveniente para marcar las pautas en lo que se refiere a la negociación y acuerdo del contenido de lo básico, todo ello con base a la posible participación de las Comunidades Autónomas en la legislación estatal a través de esta cámara de representación territorial.

7. LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL

Para que los gobiernos locales encuentren su encaje y asuman su papel en el conjunto de la Administración integral, y en virtud del principio de subsidiariedad se conviertan en administraciones más próximas a los ciudadanos dentro del conjunto del Estado autonómico, consideramos como reto más importante modernizar las instituciones existentes fomentando la supramunicipalidad y la intermunicipalidad, de tal forma que éstas respondan a la prestación de servicios locales dotando de funciones adecuadas a las provincias, diputaciones provinciales, áreas metropolitanas y mancomunidades, para convertirlas en instituciones que garanticen la cogobernanza, fomenten la cooperación multinivel, e impulsen a los gobiernos locales a ser las administraciones que, en virtud de su proximidad, sean las que diariamente prestan los servicios públicos más directos a los ciudadanos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que para reafirmar este papel y favorecer el municipalismo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen una plataforma interactiva para el diálogo, el debate y la participación, que posibilita la conexión de las distintas redes que operan entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. En este sentido, los entes locales deben facilitar la incorporación ciudadana a la sociedad de la información, en la cual la «*Administración on-line*» o «*gobierno electrónico*» es un vehículo de integración y cohesión social.

La modernización de las estructuras existentes en el mapa local español debe reflejar, en definitiva, una nueva forma de Estado y un estilo de desarrollo que promueva un municipalismo del siglo XXI. En este sentido, debe implicar una verdadera regeneración y remodelación de las estructuras existentes, convirtiéndolas en instrumentos idóneos para asumir las funciones y cometidos que se le asignen, mediante la cooperación y la gestión común de los servicios locales. De esta manera, se fortalecen los principios de autonomía local, subsidiariedad y suficiencia financiera con el objeto de avanzar hacia un Estado integral en sus tres Administraciones. Así pues, en esta nueva etapa, el reto de los gobiernos locales debe ser el de alcanzar la plena autonomía política, local y financiera en un contexto europeo donde los ciudadanos participan activamente potenciando y reafirmando el papel de los municipios en el marco del Estado. Para

hacer frente a dicho reto y las reformas que el mismo conlleva, habría que partir de la base de las siguientes consideraciones:

- La reforma del régimen de financiación local, para cuya culminación será necesaria una revisión de la regulación de las Haciendas Locales que garantice una adecuación entre sus competencias legales más las que se vayan a asumir en virtud de la segunda descentralización o pactos locales, y unos medios financieros adecuados y suficientes. Una medida para superar el endeudamiento de los ayuntamientos sería el incremento del porcentaje de ingresos públicos que perciben. Por otro lado, el gasto público que realizan los entes locales asciende en la actualidad a un 13%. Dicha cantidad es hoy en día manifiestamente insuficiente para hacer frente a las competencias que de hecho desempeñan los Entes Locales y, por tanto, sería necesario que se acercase a las medias europeas.
- Es prioritario poner en marcha estrategias que permitan ampliar los mecanismos de gobernanza local, reconociendo la influencia y el potencial que pueden tener las nuevas tecnologías de la información y comunicación en los procesos de elaboración de las políticas públicas, favoreciendo así la participación de los ciudadanos y demás actores (como sindicatos, asociaciones, empresas privadas, etc.).
- Es necesario modernizar las instituciones existentes fomentando la supramunicipalidad e intermunicipalidad, de tal forma que estas instituciones locales respondan a las expectativas evolutivas de este nivel, adaptándolas a las necesidades de los ciudadanos y renovando constantemente el contacto con los mismos. El fortalecimiento y la potenciación de vías de agrupación mancomunada de servicios públicos es una alternativa viable, por lo que se propone el reforzamiento del papel que deben asumir las diputaciones provinciales, comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas en el ámbito supralocal con el objeto de favorecer una cogobernanza entre todas ellas.

Todas estas medidas para la reforma del régimen local contribuirán en buena manera a la consolidación del papel de las Entidades Locales en conjunto con el Estado y las Comunidades Autónomas. Dichas reformas se están abordando a favor de la nueva dinámica de colaboración que enmarca la filosofía del triple pacto institucional. Ejemplo de ello es la recién constituida Conferencia Sectorial para Asuntos Locales como instrumento de cooperación y órgano de encuentro entre el Gobierno de la Nación, Comunidades Autónomas y Entes Locales. Por otro lado, el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) han acordado la constitución de una comisión integrada por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas y la FEMP para abordar la reforma de las haciendas locales. Otro de los acuerdos alcanzados por ambas partes es la futura creación de un Fondo de Nivelación o de Solidaridad para

pequeños municipios de menos de diez mil habitantes, con el objeto de cubrir la escasa financiación de los mismos. Otra medida recientemente adoptada por el Gobierno en materia de financiación local –y que muestra el compromiso del mismo con el municipalismo–, es la aprobación de una indemnización a favor de los ayuntamientos en concepto de compensación adicional por las exenciones del recién suprimido Impuesto de Actividades Económicas.

Para que se dé una real aplicación a nivel local del principio de subsidiariedad –debido a que los Ayuntamientos son la administración pública más cercana a los ciudadanos– y para que se garantice la prestación de los servicios públicos locales por los mismos, el Gobierno ha reconocido la asunción de competencias impropias por parte de los Ayuntamientos, competencias que el Derecho positivo reconoce a las Comunidades Autónomas, tales como inmigración, educación, sanidad o seguridad ciudadana, que en su conjunto pueden estar consumiendo cerca de un 30% de sus recursos. En consecuencia, el Gobierno ha decidido crear una Comisión formada por representantes del Ejecutivo, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con el objeto de evaluar estas competencias compartidas.

Finalmente, los municipios deben seguir siendo la primera referencia para los ciudadanos, como lo reconoce la Unión Europea en la Carta Europea de Autonomía Local. Por ello es necesario trabajar para que la autonomía local sea una realidad, en virtud del derecho y la capacidad propia que los Ayuntamientos tienen para ordenar y gestionar una parte importante de sus asuntos, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

8. LA REFORMA DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO Y LOCAL

La creación del nuevo modelo de Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978, así como su puesta en funcionamiento, determinó en gran medida la necesidad de configurar un sistema de financiación que garantizara la obtención de los recursos necesarios para ejercer las competencias que las mismas Comunidades iban asumiendo.

Los aspectos básicos de la financiación autonómica quedaron regulados en los arts. 156 a 158 de la Constitución, donde se establecen, junto a instrumentos concretos, una serie de principios que constituyen la base del sistema. A saber:

- El principio de *Autonomía*, que supone la libertad de las Comunidades Autónomas para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación a los demás principios.
- El principio de *Solidaridad*, en cuanto equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.

- El principio de *Igualdad*, a los efectos de impedir que las diferencias entre Estatutos impliquen privilegios económicos o sociales.
- Y el principio de *Coordinación*, con la Hacienda Estatal como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado Autonómico.

Sin embargo, la constitucionalización de estos principios comunes no determina la existencia de un único modelo de financiación. Por el contrario, el reconocimiento de los derechos históricos por la misma Constitución se ha traducido en la pervivencia de un sistema de «Convenio» y «Concierto» aplicable exclusivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco, mientras que el resto de las Comunidades se rige por el régimen común, cuyas bases quedan establecidas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La diferencia fundamental entre ambos sistemas es la distinta vía para instrumentar la financiación: vía gastos para las autonomías de régimen común, a las que se trata de garantizar el coste de los servicios transferidos; vía ingreso en el caso de las forales, a las que se les reconoce el derecho sobre la recaudación tributaria generada en su ámbito geográfico.

En la actualidad, uno de los debates abiertos más importantes es el que concierne a la reforma del modelo de financiación autonómico y local, modelos que se han mostrado poco satisfactorios para hacer frente a las necesidades competenciales de los diversos niveles de gobierno.

Los dos últimos acuerdos de financiación (1997 y 2001) han incrementado notoriamente el peso de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas así como la capacidad normativa de las mismas sobre estas figuras. Aunque estos cambios han supuesto un avance significativo sobre las carencias del sistema de financiación autonómico de régimen común, en la actualidad todavía se muestra como insuficiente la capacidad impositiva propia de las Comunidades Autónomas. Los problemas derivados del principio de la corresponsabilidad fiscal que ha caracterizado los anteriores modelos de financiación han sido en parte solucionados por el acuerdo de financiación de 1997 y el vigente sistema de financiación autonómico. Sin embargo, aún existen disfuncionalidades entre la capacidad de gasto y la capacidad de ingreso en las Comunidades Autónomas.

Una posible reforma podría ir encaminada a transformar los impuestos cedidos cuya titularidad corresponde al Estado aunque la gestión, ejecución y capacidad normativa corresponde a las Comunidades, en impuestos autonómicos propios. No obstante, esta reforma podría derivar en problemas de competencia fiscal entre Comunidades Autónomas. Para hacer frente a los mismos, el Estado podría reservarse la potestad normativa de establecer unos criterios básicos en virtud del principio de solidaridad interregional.

Otra posible medida para avanzar en la corresponsabilidad fiscal pasaría por revitalizar las figuras tributarias de las tasas, las contribuciones especiales y los precios públicos para la financiación de servicios públicos descentralizados en los

que fuera posible medir el coste efectivo frente al beneficio social del servicio territorializado. Estas figuras no han sido suficientemente utilizadas por los ejecutivos autonómicos debido a la impopularidad que las mismas suscitan.

Un principio que debe incardinar el modelo de financiación autonómica es el principio de solidaridad interterritorial, positivizado en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. En virtud de una interpretación amplia del art. 149.1.1 de la Constitución Española, el Estado debe garantizar la igualdad en las condiciones básicas de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, con independencia del lugar donde residan, con el objeto de salvar las disparidades existentes entre unas Comunidades y otras en cuanto a la prestación de los mismos.

Finalmente, debido a que en España existe una gran diversidad en cuanto a las peculiaridades territoriales, sociales y económicas, el modelo de financiación autonómica para las Comunidades de régimen común debe tener en cuenta todas estas consideraciones.

En cuanto a la financiación de las Haciendas Locales, también está pendiente una reforma para reforzar el papel de los municipios en relación con el resto de niveles de Gobierno y garantizar los principios de suficiencia financiera y autonomía local. La posición de proximidad que adoptan los gobiernos locales en cuanto a la prestación de la mayoría de servicios públicos origina una serie de gastos que en gran medida desbordan sus capacidades financieras. Por ello, el impulso de un nuevo modelo de financiación local debe aumentar la capacidad de ingreso de los Entes Locales para garantizar el coste de los servicios que en la actualidad asumen, en virtud del aumento de las competencias en materia de educación, seguridad ciudadana, inmigración, y consumo, entre otros.

La negociación de los modelos de financiación debe darse de manera conjunta y con un cierto grado de consenso entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, con el fin de resolver los aspectos más urgentes que se puedan solucionar en el marco de la revisión estructural del sistema de financiación, sustituyéndose por un nuevo modelo que supere al que actualmente está en vigor desde el 2001. Así, lo que la reforma debe perseguir, en general, es salvaguardar la autonomía financiera y la ejecución del mandato constitucional de construcción de un sistema equitativo y eficaz para la redistribución de la riqueza entre todas las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, ya que no puede hablarse de autonomía si no se dota a los Entes territoriales de un adecuado sistema de financiación con el cual puedan ejercer sus competencias.

9. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DEL ESTADO

Uno de los nuevos instrumentos para avanzar en la cooperación institucional que se pretende desde el Gobierno ha sido la recuperación del diálogo institucional. Fruto de este diálogo es la consecución por parte de las Comunidades Autónomas de una representación propia ante las instituciones de la Unión Europea. Ello se deriva de la necesidad de superar la débil representación de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo y, paralelamente, avanzar en el triple pacto institucional que se pretende con el diseño de la nueva agenda territorial.

En virtud de la Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, se publicó el Acuerdo de la conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. Con ello se trataba de establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos. Para ello las Conferencias Sectoriales serían el principal escenario de discusión, distinguiendo el grado de participación de las Comunidades Autónomas según el tipo de competencia:

- En el caso de que se afecten competencias exclusivas del Estado, a las Comunidades Autónomas que invoquen su interés se les informará en la mencionada Conferencia.
- En el caso de que se afecte a una competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno previo a la decisión del Consejo se ha llegado a una posición común entre las Comunidades Autónomas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.
- Por último, en el caso de asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, si existe un acuerdo en la posición común de éstas y la posición de la Administración del Estado, previa a la decisión del Consejo, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

En los dos últimos casos, si la posición inicial del Estado experimentase a una variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, la Administración del Estado informaría a las Comunidades sobre dicha modificación para facilitar una nueva posición común de éstas, pero si los plazos no lo permitieran, la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicaría los motivos para que la posición expresada

por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada.

Además, la segunda parte de la Resolución especifica la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado indicando que, para ello, (1) la Conferencia Sectorial remitirá a las Comunidades la propuesta de la Comisión para que, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, éstas puedan expresar su postura; (2) de conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial o, en su defecto, siempre que lo solicite al menos una Comunidades Autónomas, la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas; (3) La conferencia Sectorial informará regularmente a las Comunidades Autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo, etc.

Dado que los mecanismos establecidos en la Resolución de 10 de marzo de 1995 no han cumplido las expectativas autonómicas sobre su presencia en el ámbito comunitario, el 9 de diciembre de 2004 la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adoptó los siguientes dos acuerdos: uno sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea; y otro sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la representación permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la UE.

En cuanto al primero, con él se establece la incorporación a la delegación española, en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de la Unión europea, de un miembro (con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico) que represente a las Comunidades Autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias. Inicialmente, el citado miembro deberá estar presente en las formaciones del Consejo de la Unión Europea en materia de (1) empleo, política social, sanidad y consumidores (incluido turismo); (2) agricultura y pesca; (3) medio ambiente y (4) educación, juventud y cultura.⁹ Además, se determina que el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales concernidas deberá designar al mencionado representante autonómico¹⁰ y que éste será miembro de pleno derecho de la delegación española a todos los efectos.¹¹

⁹ Según el apartado 2º del citado Acuerdo del 9 diciembre de 2004.

¹⁰ Vid. el apartado 3º del Acuerdo del 9 de diciembre de 2004 abordando, con mayor profundidad, la determinación del representante autonómico.

¹¹ Vid. el apartado 5º del Acuerdo del 9 de diciembre de 2004 confirmando lo indicado en el texto principal y señalando, entre otros, que este representante prestará el asesoramiento directo al jefe de la delegación en todo lo referente a la posición común adoptada por las CCAA en relación con los puntos del orden del día en que se traten cuestiones que afecten a sus competencias o que el mencionado representante podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de la

Respecto al segundo Acuerdo –esto es, el relativo a la representación permanente de España ante la Unión Europea y a la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea–, se ha de destacar que desde la creación en 1996 de la Consejería para Asuntos Autonómicos, en el seno de la representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), se ha arbitrado un sistema de relaciones entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas existentes en Bruselas y la unidad orgánica acreditada por el Estado español ante la Unión Europea. No obstante, se considera que dicha Consejería de la REPER ha de garantizar una mayor implicación y presencia autonómica y para ese fin se considera oportuno que sean funcionarios propuestos por las propias Comunidades los que desempeñen los puestos que la integran. Además, se considera que ha llegado el momento de que la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea se extienda al ámbito del Consejo de la Unión en aquellas materias que afecten a las competencias autonómicas, tanto a las propias formaciones ministeriales del Consejo como a los Grupos de trabajo y demás instancias preparatorias. Todo ello se canalizará, como regla general, a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.

En consecuencia, el acuerdo de 9 de diciembre de 2004 relativo a la representación permanente de España ante la Unión Europea contiene las reglas que se refieren a una nueva configuración, dentro de la REPER, de la Consejería para Asuntos Autonómicos destacando, entre otros, el hecho de que los puestos de trabajo de la Consejería serán desempeñados por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas. Además, se especifican los cometidos a desarrollar por los consejeros autonómicos en relación con sus respectivas Comunidades (como la transmisión, con la máxima celeridad, de la información y documentación generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las instituciones europeas que pueden afectar a las competencias o los intereses de las Comunidades Autónomas, el seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos dentro de las Conferencias Sectoriales, y la contribución al desarrollo de dicha participación proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos, etc.) así como en relación al Ministerio de Administraciones Públicas (informar de las iniciativas normativas de las instituciones europeas que puedan afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas, tramitar las propuestas de nombramientos y sustituciones de los miembros del Comité de las regiones, etc.), dada su dependencia orgánica al mismo.

Por último, la segunda parte del Acuerdo determina el sistema que se arbitra para hacer factible la participación autonómica en relación con los Grupos de Trabajo y demás instancias preparatorias del Consejo de la Unión Europea. Para ello se establece, por un lado, la incorporación a la delegación española en los

delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar.

Grupos de Trabajo de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos y, por otro, en relación con aquellos asuntos en los que se aplique la representación autonómica en las propias reuniones de las formaciones ministeriales del Consejo, la incorporación de responsables técnicos. Además, se precisan los Grupos de Trabajo de la Unión en los que se hará efectiva la participación autonómica (esto es, en las formaciones del Consejo de la Unión Europea de empleo, política social, sanidad y consumidores, en agricultura y pesca, en medio ambiente y en educación, juventud y cultura), sin perjuicio de que el Embajador Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto puedan designar, en uso de sus atribuciones, otros Grupos de Trabajo en los que considere de utilidad o interés que asista un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos. Igualmente, se concreta el contenido de la participación autonómica, la cual se extiende desde la información previa sobre las reuniones de los Grupos e instancias preparatorias, hasta la asistencia a las reuniones y la forma de intervenir en las reuniones de los Grupos por parte de los representantes autonómicos dentro de la delegación española. Todo ello se cierra con la enumeración de una serie de reglas especiales donde se hace salvedad expresa tanto de la existencia de los regímenes singulares comunitarios de Canarias y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, como de los regímenes e instrumentos bilaterales que, como complemento de los multilaterales, existen o pudieran existir con determinadas Comunidades Autónomas para la participación en los asuntos de la Unión Europea.

Con todo, es necesario poner en funcionamiento los Acuerdos de diciembre de 2004, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* del 16 de marzo de 2005, siendo esperable que gracias a dichos acuerdos la realidad confirme un avance significativo en la consecución de la presencia real de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea aunque para su perfecto funcionamiento será necesario también un reforzamiento de la cooperación entre las Comunidades Autónomas, ya que en los últimos años ha incrementado la cooperación interautonómica en esta materia, pero de una manera informal, muy lejana de los mecanismos oficiales y permanentes de otros Estados federales europeos como el alemán.¹²

Al margen de la Unión Europea, aunque sin salir de la esfera internacional, dado que actualmente no existen mecanismos que articulen la proyección exterior del pluralismo lingüístico existente en el Estado español, sería deseable que se articularan instrumentos para que este pluralismo no sólo tuviera su plasmación en el interior del Estado español sino que fuera una realidad tangible en el exterior.

En este sentido, el Instituto Cervantes, creado con el objetivo de la promoción, difusión y enseñanza de la lengua española, debería devenir en una institución que promocionase de manera global el patrimonio cultural de la sociedad española, fruto de la diversidad y pluralismo del Estado español.

¹² Vid. la parte final del «Informe sobre las principales materias incluidas en la reforma de los Estatutos (Jurisprudencia del TC y doctrina)», *Goberna* n° de septiembre 2004.

Por último, y considerando la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tenga una cuota de participación en organizaciones internacionales, concretamente en aquéllas que se hallan vinculadas a la cultura, habría que hacer algunas precisiones tanto desde la perspectiva del Derecho Internacional como desde la postura de la Constitución española al respecto. Por un lado, en el Derecho Internacional se consideran sujetos de Derecho, entre otros, los Estados, careciendo de esta subjetividad internacional las entidades subestatales. Por otro lado nuestro texto constitucional, en el art. 149.1.3^a atribuye de manera exclusiva las relaciones internacionales al ámbito competencial estatal.

No obstante, ciertas organizaciones –como es el caso de la UNESCO–, ya han modificado sus cartas constitutivas permitiendo la admisión, en calidad de «Miembros Asociados» de la organización, de territorios o grupos de territorios que no asumen por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores. En este sentido y con dicho estatus, sería factible la participación de las Comunidades Autónomas estableciendo mecanismos institucionalizados de cooperación y coordinación con la representación estatal en el seno de la misma, y sin que ello supusiera la pérdida de la exclusividad de dicha competencia por parte del Estado.