

## “EL ESTADO AUTONÓMICO Y EL GOBIERNO MULTINIVEL”

*Sergio Castel Gayán*  
*Administrador Superior de la*  
*Comunidad Autónoma de Aragón*

### ÍNDICE

- 1.- DEL ESTADO-NACIÓN AL GOBIERNO MULTINIVEL.
- 2.- LA GOBERNANZA MULTINIVEL: UNA PROPUESTA DESDE LA UNIÓN EUROPEA.
- 3.- ¿ESTADO AUTONÓMICO Y MULTINIVEL?
  - a) Rasgos actuales del Estado autonómico.
  - b) Deficiencias del modelo español como gobierno multinivel.
  - c) Gestión en red y participación ciudadana.
- 4.- A MODO DE CONCLUSIÓN: RETOS Y NECESIDADES.

### 1.- DEL ESTADO-NACIÓN AL GOBIERNO MULTINIVEL.

Uno de los elementos que informan con mayor intensidad el debate jurídico-político actual es el de la transformación del Estado-nación. Desde finales del siglo XX, el Estado nacional se ha visto afectado por movimientos centrífugos externos e internos que configuran ámbitos de poder supraestatales e infraestatales, lo que ha afectado en gran medida el modelo clásico de Estado como ámbito de decisión.

La globalización o mundialización ha supuesto una profunda transformación de las estructuras económicas, culturales y políticas. La internacionalización de los procesos económicos, y la consiguiente interdependencia de intereses que han adoptado un carácter global, han reducido la capacidad de decisión de los Estados nacionales. El marco estatal ha quedado pequeño, lo que ha obligado a buscar nuevas fórmulas de organización política que permitan actuar de forma eficaz en este escenario global, configurando espacios supraestatales como centros decisorios que condicionan y limitan la capacidad del Estado. Así, el surgimiento de instituciones mundiales (Fondo Monetario Internacional,

Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, etc.), y el papel desarrollado por organizaciones privadas como empresas multinacionales y grupos de interés económico y social, matizan las decisiones adoptadas a nivel estatal.

Esta dinámica de globalización ha traído consigo, a su vez, un intenso proceso de regionalización. La economía global exige la configuración de nuevos bloques interestatales, procesos de cooperación a escala regional entre Estados, que ceden parte de su soberanía a instancias supranacionales. Así, con el objetivo de reformar su poder y tener presencia activa en el mercado global, surgen bloques económicos y espacios políticos comunes cuyas decisiones vinculan, en mayor o menor medida, la actuación estatal. Ésta es la dinámica observada, por ejemplo, en procesos como la Unión Europea, la zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (NAFTA), MERCOSUR o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Si el viejo Estado-nación ve matizada su soberanía por su integración en un nuevo espacio político global y regionalizado, también en su interior observa una reducción de poder por la configuración de nuevos ámbitos descentralizados. Paradójicamente, la globalización ha hecho surgir o ha potenciado un sentimiento de defensa de lo local, cuyo efecto directo es el proceso de descentralización del poder a favor de entidades territoriales infraestatales. Esta tendencia hacia la localización desintegra y reduce el modelo centralista y unitario, en aras de una aplicación eficaz de las políticas públicas dada la cercanía de estos poderes a las demandas de la ciudadanía.

En esta situación se ha abierto camino una nueva teoría del gobierno. Como se ha visto, el Estado ya no es el único actor en la formulación y gestión de las políticas públicas, al revés, se configura dentro de una extensa red de puntos de decisión e influencia. Así, ante la permanencia indiscutible del Estado como actor político relevante, la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, y la progresiva influencia de diversos actores económicos y sociales en la gestión pública, los analistas han elaborado la idea de “*gobernanza multinivel*”, que no es sino la manifestación democrática del principio de transversalidad y complejidad.

Este concepto intenta resaltar que la capacidad de gobierno depende hoy de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Reconoce la pluralidad de agentes e instituciones territoriales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos como consecuencia de la interdependencia entre los mismos, exigiendo la participación y cooperación de todos ellos en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades.

En concreto, la teoría de la gobernanza multinivel responde a una doble realidad. Por un lado, implica la articulación y colaboración entre distintos niveles territoriales competentes en torno a objetivos de interés común. Esta *governance*, en palabras de Llamazares y Marks (1999), se puede definir como “un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas”. Se trata de un sistema que exige la articulación de una cooperación vertical y horizontal - apoyada en el intercambio de información- entre los diferentes niveles institucionales (internacional, comunitario, nacional, federal-regional, y local). De este modo, las reglas de funcionamiento de la organización administrativa basadas en la jerarquía-subordinación han sido sustituidas por los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional, que han abierto un espacio de acuerdos y convenciones entre las Administraciones.

El segundo eje de la gobernanza multinivel reside en la incorporación y participación de un número creciente de actores sociales en la toma de decisiones. La interacción de los poderes públicos y de estos agentes económicos y sociales mediante una gestión en red contribuye a mejorar las condiciones de las políticas públicas, asegurar la eficacia de las mismas, y propiciar la adhesión social a la acción pública.

El análisis de la gobernanza multinivel exige identificar las características de las formas tradicionales de gobierno, y valorar hasta qué punto las nuevas teorías las están reformulando. Así, siguiendo a J. SUBIRATS, el modelo tradicional de

gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

El primero resalta cómo las formas de gobierno han permitido pasar del principio de especialización a la lógica de la concurrencia. La especialización hacía referencia a la atribución expresa de tareas y competencias a los diferentes entes gubernamentales territoriales, de manera que cada uno ejercía su poder con total autonomía y sin contacto alguno con los otros entes públicos. Las nuevas formas de gobierno, sin embargo, parten de una premisa distinta, de modo que los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, sin que se puedan considerar las competencias como cajones estancos. El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización de competencias, sino de concurrencia de las mismas. Ya no se trata de competir para que se asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la *suma positiva*, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la *suma cero*.

El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional se ha identificado como el ejercicio de *autoridad*. La especialización de funciones facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. El gobierno, en otros términos, no compite ni colabora con nadie, tan solo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada. Hoy, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil.

De este modo, asistimos al paso de una organización del poder centrada en el Estado a un modelo policéntrico en el que adquieren protagonismo sujetos supra e infraestatales de carácter político y social. Desde esta consideración, se puede concluir que el gobierno multinivel se caracteriza por ser la forma de gobierno que intenta responder a la complejidad política, social y económica actual. Gobernanza multinivel entendida como el hecho real de la inexistencia

de un actor único que lidere todas y cada una de las fases del proceso decisorio, reconociendo la multiplicidad de actores que conforman la red de decisión.

Se caracteriza, además, por estimular la transformación de las capacidades y formas de gobierno, incorporando la complejidad de actores en las tareas de gobierno. Esta nueva forma de gobierno tiene en cuenta la existencia de solapamiento de competencias entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de estos niveles. Hoy las políticas generales o sectoriales presentan un claro componente intergubernamental, que demandan la fragmentación de las responsabilidades, la información mutua y la coordinación de la actuación de las administraciones en función de los objetivos a conseguir y los proyectos a desarrollar en el territorio de que se trate.

Finalmente, y quizás el rasgo más importante desde una perspectiva jurídico-política, la gobernanza multinivel no propone (o no debe proponer) un cambio en la esencia del poder público, sino una transformación en las formas. Las nuevas formas de gobierno deben seguir asegurando la consecución de un interés colectivo, de manera que los objetivos de la actuación pública no cambian, permanecen inalterables, lo que cambia es la forma adoptada para su eficaz cumplimiento.

## **2.- LA GOBERNANZA MULTINIVEL: UNA PROPUESTA DESDE LA UNIÓN EUROPEA.**

El caso europeo representa un gran objetivo común de orden cultural, económico y social, bajo un nuevo espacio político-institucional. Sin lugar a dudas, el modelo político conocido como Unión Europea es el ejemplo más intenso de gobierno multinivel, en cuyo análisis interesa detenerse por su influencia en el propio funcionamiento del Estado Autonómico. En este sentido, conviene recordar que los inicios del proceso de descentralización política en nuestro país coincidieron con la adhesión a este espacio comunitario, de modo

que el crecimiento paralelo de ambos procesos ha determinado en gran medida la estructura y funcionamiento de nuestro modelo territorial.

La europeización ha desembocado en una alteración sustancial de las bases estructurales del Estado, significando una progresiva transformación de la soberanía estatal en una soberanía compartida. Este fenómeno se debe a que el proceso comunitario determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal), obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios impuestos por el proceso de integración. En concreto, la matización sustancial del peso y el papel del Estado como actor político se observa bajo una doble perspectiva.

En primer lugar, la pérdida de soberanía del Estado. El proceso de integración en el nuevo espacio político, económico, social y cultural exige abandonar el viejo concepto de soberanía estatal para trasladar las competencias desde el Estado a las instituciones comunitarias. Así, la moneda única, la política económica común, la política exterior coordinada, la libertad de circulación de personas y bienes, etc., vacían de contenido competencial la soberanía estatal en beneficio de la comunitaria. No obstante, su peso no se ve contrarrestado sólo por las instituciones formalmente responsables de definir el “interés comunitario”, sino también por la enorme variedad de comités de expertos públicos y privados, actores y redes subestatales, grupos transnacionales y empresas multinacionales implicados en el proceso de decisión.

Desde una segunda perspectiva, la posición del Estado se ve matizada por los procesos de descentralización interna de los Estados y el peso creciente de las regiones en el entramado comunitario. La integración europea ha supuesto, en su construcción, un mayor reconocimiento del nivel subestatal, en la medida en que este se convierte en actor fundamental para hacer realidad el principio de democratización europea, y en nivel esencial para la aplicación y gestión de las políticas comunitarias sobre la base del principio de subsidiariedad. Hoy en día, en la Unión Europea, alrededor de 95.000 entidades territoriales ostentan poderes de primer orden en sectores clave, como la educación, el medio ambiente, el desarrollo económico, la ordenación del territorio, los transportes, los servicios públicos y las políticas sociales. Si tenemos en cuenta que entre el

70 y el 80% de las políticas comunitarias exigen un acto normativo de aplicación que será ejecutado por las autoridades regionales y locales, se entiende la necesidad de configurar instrumentos de cooperación y coordinación de ámbito multinivel. Este protagonismo ha supuesto que desde las instancias comunitarias se inste a los gobiernos nacionales a que impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas, sugiriendo para ello la celebración de instrumentos como contratos y convenios tripartitos "por objetivos".

Bajo este marco, cabe resaltar la presión de los Estados para compensar la pérdida de autogobierno en los niveles infraestatal y supraestatal. En este sentido se explica el permanente esfuerzo del Estado en utilizar su participación europea para controlar y absorber ámbitos de poder autonómico, o la negativa a que los poderes territoriales participen en la formación de la voluntad estatal o en los órganos comunitarios.

Por tanto, el sistema político propuesto por la Unión Europea responde a un modelo en el que los Estados, las instituciones europeas, las autoridades regionales y locales, así como otros actores económicos y sociales, interactúan de manera cooperativa en un escenario complejo que incluye diferentes niveles territoriales. Este complejo entramado de actores que inciden en los procesos decisivos en el ámbito comunitario da lugar a un sistema decisional policéntrico, fragmentado e interdependiente, un sistema referido a la existencia e interdependencia de múltiples gobiernos cuyas competencias se solapan entre los distintos niveles territoriales.

En concreto, la importante presencia regional contribuye a la configuración de un gobierno europeo multinivel, integrado por niveles de gobierno interdependientes que no se relacionan por jerarquía sino por cooperación y negociación, si bien no todos disponen del mismo poder ni de la misma capacidad de influencia. En esta línea, como expuso el Presidente de la Unión Europea, Romano Prodi, un sistema descentralizado exige "una actuación en red en la que los diferentes niveles de gobierno actúen conjuntamente en la elaboración, en la propuesta, en la ejecución y en el seguimiento de las

políticas” (discurso en el Parlamento europeo, Estrasburgo, 15 de febrero de 2000).

En julio de 2001, la Comisión presentó el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea” como uno de sus principales objetivos estratégicos. Este texto pretende acercar las instituciones comunitarias a la ciudadanía por medio de los niveles territoriales más cercanos a ella, intentando mejorar así la legitimidad democrática del proceso comunitario. Interesa detenerse en el análisis de este texto en la medida en que sus recomendaciones van dirigidas no sólo a las instituciones comunitarias, sino también a los Estados y a las entidades regionales y locales, con el objetivo de facilitar y mejorar el funcionamiento de los Estados en un contexto multinivel.

Las propuestas del Libro Blanco se dirigen a democratizar el proceso europeo con el objetivo de hacerlo más abierto y accesible a los niveles inferiores de gobierno y a los ciudadanos en general. El Libro Blanco se refiere a los principios de buena gobernanza, considerando que la determinación de dichos principios ha de garantizar la intervención en la gobernanza europea de todos aquellos actores que tengan interés en ello, y no sólo los que tengan capacidad para hacerlo. Con estos criterios el Libro Blanco se refiere a los principios de transparencia (apertura), participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, principios de buena gobernanza que no son de aplicación exclusiva a las instituciones comunitarias, sino también a todos los actores que intervienen en ella (Estados, regiones, entes locales y sociedad civil).

En concreto, conviene resaltar aquí dos ejes que conforman el espíritu de este Libro Blanco: la coordinación entre los diversos niveles territoriales, y la participación de agentes económicos y sociales en la conformación de las políticas públicas.

El propósito era “dejar de pensar en términos de poderes jerarquizados, separados por el principio de subsidiariedad y empezar a imaginar más bien la constitución de una red en la que los distintos niveles de gobernanza actúen conjuntamente en la elaboración, la proposición, la aplicación y el seguimiento de las políticas (...). Es tiempo ya de darse cuenta de que Europa no está tan

sólo administrada por las instituciones europeas, sino también por las instituciones nacionales, regionales y locales, y por la sociedad civil” (discurso en el Parlamento europeo, Estrasburgo, 15 de febrero de 2000). El sistema multinivel comunitario necesita, por tanto, la interacción de estas entidades, resaltando la cooperación entre los diversos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales.

El Libro Blanco apela a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, y consecuencia de éste el principio de responsabilidad compartida. Mediante el principio de subsidiariedad las decisiones en materias donde la competencia es compartida deben tomarse al nivel más descentralizado posible, de modo que las acciones a nivel comunitario se justifican en base a una actuación más eficaz. Este principio se complementa con el de responsabilidad compartida, que significa una intervención mixta de actores e instrumentos adecuados de adopción de decisiones, sin cuestionar la división de competencias entre la Unión Europea, los Estados, las autoridades regionales y locales, y los agentes económicos y sociales.

La necesidad de construir unas políticas eficaces exige además, según esta estrategia de gobernanza, implementar mecanismos cooperativos, ya no entre niveles territoriales, sino también entre el titular del poder público y las organizaciones civiles afectadas. Se trata de un proceso de transformación del modo de gobernar, bajo la idea de superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad, reconociendo, por tanto, la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos. Se trata de abrir las decisiones públicas a la participación ciudadana en cada una de las fases de formación de las políticas públicas, bajo los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Por su parte, el Comité de las Regiones, en su sesión de 13 y 14 de marzo de 2002, aprobó un dictamen en el que propuso una mejora en el Libro Blanco desde la aproximación a los ciudadanos a partir de los entes territoriales, con las ideas de información, consulta regular, colaboración en la elaboración de las políticas y mayor participación en la toma de decisiones, fomentando la

cooperación vertical y horizontal. Recientemente, el “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel” resalta la necesidad de eliminar las culturas administrativas que obstaculizan el avance de los procesos de descentralización en curso. En esta línea, propone que los entes regionales y locales deben actuar como verdaderos socios, y dejar de hacerlo como simples intermediarios.

El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados y los entes regionales y locales, basada en la asociación, y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.).

Han sido las propias regiones las que han ido estableciendo espacios de encuentro, cooperación e interés común en los ámbitos económico, político y cultural, al margen y superando las fronteras estatales, por medio de las relaciones internacionales de las regiones. En concreto, se observa cómo en los últimos años se ha potenciado tanto la cooperación transfronteriza –aquella que implica una acción de proximidad entre colectividades vecinas de un lado y otro de la frontera-, como la cooperación interregional –aquella que relaciona regiones de países vecinos sin que tengan que ser necesariamente limítrofes-.

En definitiva, con la estrategia *gobernanza* se pretende alcanzar un sistema que gestione de forma eficaz y coherente esta complejidad de actores, instituciones y procesos políticos. Una forma de gobierno en la que grupos, personas de diferentes instituciones, organizaciones, órganos y empresas trabajan en redes y en asociaciones públicas y privadas. Sobre la base del diálogo, de discusiones y de procedimientos de negociación, elaboran acuerdos bajo los principios de información y cooperación. Esta estrategia basada en la colaboración entre agentes públicos y privados en la conformación de las políticas públicas exige, por tanto, más información entre

las partes y entes territoriales, más coparticipación, y más rendición de cuentas.

### **3.- ¿ESTADO AUTONÓMICO Y MULTINIVEL?**

#### **a) Rasgos actuales del Estado autonómico.**

España no ha sido una excepción a las nuevas corrientes de organización política. Como en todas las sociedades democráticas occidentales, coexisten diversos niveles de gobierno, de modo que nuestra estructura territorial no es ajena a las tendencias de gobierno multinivel. En concreto, dentro del Estado español, miembro de la Unión Europea, existen los siguientes niveles de relaciones intergubernamentales: internacional, europeo, estatal, regional y local.

Además de los Tratados internacionales, las instituciones comunitarias adoptan decisiones sobre políticas específicas que delimitan el campo de acción del Estado y de las Comunidades Autónomas. A nivel interno, se sitúa el Estado como nivel central cuyos ámbitos de influencia abarcan todo el territorio del país, y un nivel autonómico con un sistema institucional propio que interviene principalmente en sus respectivas regiones. Finalmente, un nivel de gobierno local formado, a su vez, por diversas instituciones políticas con personalidad jurídica propia, como las diputaciones provinciales, las veguerías, las comarcas, las mancomunidades, o los municipios.

Esta organización territorial del poder muestra claramente cómo España se consolida como auténtico sistema multinivel. La Constitución Española de 1978 propuso la posibilidad de poner en marcha un proceso de descentralización política bajo los principios de autonomía política y unidad. Transcurridos más de treinta años, nuestro sistema se configura como un complejo haz de entes territoriales que adoptan decisiones y ejecutan políticas públicas sobre un mismo ámbito territorial, completado con el nivel comunitario como instancia supraestatal.

Constantemente se ha debatido en torno a la naturaleza jurídico-política de esta fórmula descentralizadora. Al margen de cualquier debate centrado en grandes nominalismos, es innegable la intensidad de la descentralización política desarrollada desde la aprobación de la Constitución, lo que ha convertido a España en uno de los Estados más descentralizados de Europa, equiparando su estructura y funcionamiento a los sistemas federales. Hoy se puede afirmar con total rotundidad que la evolución del Estado Autonómico ha permitido la configuración de sólidos niveles de autogobierno en las Comunidades Autónomas, con un intenso aparato institucional, y un elevado rango competencial reconocido a su favor, lo que les permite poner en marcha políticas públicas propias en materias tan importantes como educación, sanidad, etc.

También existe una coincidencia entre la doctrina sobre algunos defectos del sistema autonómico que lastran gravemente su funcionamiento, unos que se arrastran desde el principio, otros surgidos durante el proceso de su formación. Entre los problemas más importantes se halla la debilidad *multinivel* del Estado autonómico, de manera que se muestra una importante deficiencia en el sistema de relaciones que permiten una cooperación e interacción entre los diferentes niveles territoriales y agentes sociales en la conformación de las políticas públicas. Es este, sin duda, un elemento (entre otros muchos) que separa el modelo español de los sistemas federales comparados: la organización y el funcionamiento como un gobierno multinivel basado en la cooperación, la coordinación y la actuación conjunta.

Conviene, por tanto, abordar el análisis del Estado autonómico como gobierno multinivel a partir de dos debates. Por un lado, resulta necesario observar los déficits multinivel más importantes del Estado autonómico, es decir, aquellos elementos estructurales o coyunturales que han impedido un modelo de coordinación y actuación conjunta. Por otro, debe plantearse los retos y necesidades de nuestro sistema, definir un conjunto de propuestas para la progresiva implantación de mecanismos que permitan potenciar la eficacia del modelo territorial.

## **b) Deficiencias del modelo español como gobierno multinivel.**

Como en todos los países federales, la distribución de competencias en España parte de la Constitución pero, a diferencia de aquéllos, la operación no se termina en la propia Constitución, porque ésta reenvía a los Estatutos de Autonomía para definir las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Este elemento federal se ha convertido, a lo largo de la propia evolución del Estado autonómico, en objeto de importantes tensiones y conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas. Entre los problemas más importantes se halla la definición de las competencias concurrentes (cuando el Estado puede aprobar una ley básica y las Comunidades pueden aprobar leyes de desarrollo, además de la potestad reglamentaria y la ejecución) y compartidas (cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas), precisamente aquellas que denotan un sistema territorial basado en un gobierno multinivel.

En general, se puede afirmar que en España, como en los federalismos más modernos, las competencias más importantes no son las exclusivas, ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino precisamente las concurrentes. Estas competencias compartidas y concurrentes se han extendido en los sistemas federales en detrimento de las exclusivas por el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo, exigiendo la intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas en la misma materia. Esta generalización se debe, como se ha visto anteriormente, a la complejidad del Estado moderno, que hace muy difícil el mantenimiento de toda la competencia en una sola instancia y aconseja la distribución entre ambas, lo que implica una cierta colaboración.

Entre los motivos objeto de conflicto se halla la definición de las competencias básicas del Estado y de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas, que afectan a materias fundamentales (educación, economía, medio ambiente, etc.). En concreto, la dificultad se encuentra en la delimitación del concepto “básico”, evitando así una tendencia invasora del Estado en la

distribución de competencias, y en la fijación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades para que ambas instancias cumplan correctamente su respectiva función. El Tribunal Constitucional ha fijado en reiterada jurisprudencia diversos criterios para determinar el concepto “básico”, en concreto, se debe limitar a la configuración de un mínimo común denominador para todos los ciudadanos, en principio mediante ley aprobada por las Cortes y sólo por vía reglamentaria cuando la ley lo autorice. Sin embargo, subsisten importantes dificultades para delimitar en cada caso hasta dónde puede llegar la ley básica del Estado, lo que ha provocado que la legislación básica siga siendo impugnada por las Comunidades Autónomas de forma sistemática.

Las competencias compartidas se dan en ámbitos tan importantes como la legislación mercantil, trabajo y relaciones laborales, o sistema penitenciario. En estas materias, corresponde al Estado la aprobación de la ley y su reglamento ejecutivo (garantizando así una misma normativa legal en todo el territorio), y a las Comunidades Autónomas el reglamento organizativo y la gestión de la materia. Si bien en este ámbito la conflictividad no ha sido tan intensa como en las competencias concurrentes, también es cierto que la propia evolución del Estado autonómico, la complejidad creciente de los asuntos públicos y la interdependencia de los intereses, demandan un sistema en el que las Comunidades puedan intervenir en la elaboración de la legislación cuya aplicación les corresponderá ejecutar en su ámbito territorial.

Otro ámbito problemático han sido aquellos títulos competenciales de carácter transversal reconocidos a favor del Estado. Así sucede con la cláusula del artículo 149.1.1º de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Del mismo modo, las competencias de contenido económico, fundamentalmente la fijación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13º CE'78), y la interpretación extensiva de los títulos competenciales del Estado mediante leyes orgánicas, ha provocado en multitud de ocasiones la percepción autonómica de una invasión reiterada del ámbito de competencias de las Comunidades.

También ha sido unánime la importancia creciente de la Unión Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas y, en concreto, la utilización del protagonismo estatal en las instituciones comunitarias. Mientras la ejecución de las normas comunitarias se ha resuelto de forma razonable, la participación de las Comunidades Autónomas en su adopción ha sido tradicionalmente criticada. La progresiva consolidación política y legislativa de la Unión Europea ocasiona importantes disfuncionalidades en la relación entre los gobiernos autonómicos y el central. Así, por ejemplo, las Comunidades comprobaron reiteradamente como en materias de su competencia exclusiva, afectadas por decisiones europeas, el único interlocutor ante la Unión Europea era el gobierno central, que negociaba unilateralmente. Asimismo las Comunidades Autónomas se verían crecientemente abocadas a implementar políticas y directrices de la Unión Europea sin poder expresar sus intereses en el curso de su elaboración, ante la inexistencia de canales estables de representación.

Si bien los ámbitos de representación autonómica en el ámbito comunitario se han ido intensificando (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Comité de las Regiones, oficinas propias en Bruselas, etc.), lo cierto es que las vías de participación en los procesos de decisión comunitarios no configuran un modelo basado en la coparticipación. Si se tiene en cuenta que una gran parte de las decisiones comunitarias tienen repercusión directa en el ámbito autonómico (a nivel normativo o de aplicación ejecutiva), resulta obvia la exigencia de un modelo institucional que permita una acción concertada.

Esta breve descripción del sistema actual muestra cómo las posibilidades de conflicto son numerosas, afectando precisamente a aquellos ámbitos que caracterizan un auténtico gobierno multinivel, es decir, aquellos que exigen una colaboración y actuación conjunta. En este sentido, la deficiencia más importante del Estado autonómico consiste en que la descentralización política no ha ido acompañada de una articulación equivalente de los distintos poderes, de manera que falta en el modelo la multiplicidad de formas de colaboración o relaciones intergubernamentales que caracterizan al federalismo alemán o austríaco, y en general al federalismo moderno.

Se acepta de forma unánime la ausencia de relaciones adecuadas entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado. Si bien el marco normativo vigente configura diversas vías que permitirían potenciar la relación intergubernamental, la verdad es que estos mecanismos sólo han permitido avances cooperativos modestos. El Senado no ha cumplido, dadas su estructura y funciones, el cometido de cámara territorial, de ámbito multilateral de discusión y participación de las Comunidades Autónomas. El funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (no previstas en la Constitución Española) ha dejado mucho que desear. Si bien se configuran como un interesante instrumento de relaciones intergubernamentales, su nivel de actividad ha sido muy diverso y apenas están institucionalizadas, de modo que su funcionamiento depende de la actitud y voluntad de cada ministerio. La relación basada en la técnica de los Convenios, común en cualquier sistema federal, ha tenido un tratamiento desigual entre los convenios horizontales y los verticales, lo que denota un instrumento que no ha funcionado como cauce de multilateralidad y en el que la acción conjunta ha sido esporádica y dispersa. Los consorcios, con una importante primacía a nivel local, los proyectos y planes conjuntos, o los procedimientos participados, que incluyen la consulta a la otra parte en alguna fase del proceso de decisión, son otros mecanismos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

La nota común de estos mecanismos ha sido su precariedad, con una regulación muy deficiente, y cuyo ámbito se ha reducido a las relaciones Estado-Comunidad Autónoma. Este déficit de ámbitos multilaterales de negociación en las relaciones intergubernamentales ha incentivado una dinámica en exceso bilateral de presión/resistencia entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, con una instrumentalización desigual y estratégica de las competencias, trasposos y recursos en juego, a costa de la equidad, publicidad y capacidad de previsión formal en la toma de decisiones.

Transcurridos treinta años desde la aprobación de la Constitución, y consolidado el modelo territorial, se puede afirmar que el Estado autonómico no ha funcionado como un verdadero gobierno multinivel. Mientras las relaciones verticales han obtenido un importante desarrollo, en las relaciones entre Comunidades Autónomas se observa un panorama deficitario (en concreto, se

han firmado más de 10.000 convenios Estado-Comunidades Autónomas, mientras que los convenios entre Comunidades no han llegado al número de 30, situación muy extraña y diferente respecto del derecho comparado). Y aún dentro de las relaciones verticales, han primado las relaciones bilaterales, aquellas que tienen lugar entre Estado-Comunidad Autónoma, frente a las relaciones multilaterales. Un paso en la mejora de las relaciones verticales multilaterales ha sido la creación de la Conferencia de Presidentes, como órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, institucionalizado recientemente mediante la aprobación de su Reglamento interno (diciembre 2009).

Son diversas las razones que explican el deficiente funcionamiento de las relaciones horizontales. Se ha observado la insuficiente voluntad de las Comunidades Autónomas y el desinterés del Estado central por potenciar esta colaboración interautonómica. Así, las Comunidades han centrado sus esfuerzos en reivindicar competencias, negociando con el Estado los trasposos en base a un estímulo económico (estímulo que no existe en las relaciones horizontales). Asimismo, se observa un importante déficit en cuanto a órganos o foros autonómicos, de modo que en nuestro Estado autonómico sólo se han configurado plataformas de encuentro donde asisten Estado y Comunidades, pero no espacios de encuentro entre responsables autonómicos. Finalmente, parte de la doctrina resalta el carácter restrictivo del artículo 145.2 CE'78, que distingue dos tipos de pactos, los acuerdos de cooperación (naturaleza política y autorización de las Cortes Generales) y convenios de colaboración (gestión administrativa y comunicación a las Cortes Generales), pudiendo las Cortes calificar los convenios como acuerdos de cooperación, lo que determina la exigencia de autorización en lugar de comunicación. Ante esta situación de rigidez jurídica y política, las fórmulas de colaboración horizontal han girado en torno a instrumentos de derecho privado o a mecanismos informales de colaboración (protocolos, declaraciones de intenciones, etc.).

La falta de madurez del Estado autonómico, la falta de visión del sistema autonómico como conjunto, la construcción progresiva de las autonomías bajo dos velocidades, o la necesidad de algunas Comunidades de resaltar sus diferencias, son motivos que pueden explicar el bilateralismo reinante en el

modelo autonómico. De lo que no cabe duda es que esta dinámica es incompatible con el contexto jurídico-político actual, en el que cualquier materia o sector objeto de intervención pública es objeto de tratamiento por diversos entes territoriales. Esta complejidad competencial obliga a subrayar que la satisfacción de los derechos y el desarrollo económico no se realizan mediante repartos rígidos de competencias basados en una distribución de materias por bloques separados e incomunicados. El reparto competencial no puede traducirse en un sistema de compartimentos disociados que separan áreas rigurosamente exclusivas. Hoy es una exigencia y una necesidad acompañar la fijación de las tareas correspondientes a cada uno de los niveles con la puesta en marcha de mecanismos tendentes a garantizar al sistema flexibilidad, intersectorialidad, complementariedad de funciones, concertación y cooperación.

Este espíritu parece haber informado el contenido de los Estatutos de Autonomía de última generación, que como normas jurídicas duales (ley orgánica del Estado y norma propia de la Comunidad Autónoma) deben constituir un cambio en las formas de relaciones intergubernamentales. En concreto, se observa una renovación en la regulación de las relaciones verticales Estado-Comunidad Autónoma y una intensificación de las relaciones horizontales. Este marco deberá ser completado, no obstante, con una renovación legislativa e institucional que profundice en las relaciones verticales de carácter multilateral, ámbito que obviamente queda fuera del contenido estatutario.

Así, tomando como referencia el Estatuto de Autonomía de Aragón, las relaciones bilaterales se deben basar en los principios de lealtad institucional, coordinación y ayuda mutua (artículo 88.1 EAAr). En concreto, las novedades principales del texto aragonés han girado en torno a tres grandes ámbitos. En primer lugar, se reconoce el convenio de colaboración como instrumento para fomentar las relaciones bilaterales con el Estado, remitiendo a una Ley la regulación de los convenios con el Estado. En segundo lugar, el reconocimiento de las llamadas competencias de participación en las políticas del Estado, bien participación en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, con el

alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal (como primera aplicación práctica, debe resaltarse el “principio autonómico” en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional a través de la reforma de 2007), bien participación en determinados procesos de toma de decisiones del Estado. Una tercera novedad tiene que ver con la Comisión Bilateral de cooperación Aragón-Estado, como principal instrumento de relación con el Estado, para el impulso de planes conjuntos, negociar traspaso de nuevas competencias, prevenir conflictos de Aragón con el Estado, etc.

El nuevo texto estatutario, al igual que el resto de Estatutos de última generación, pretende profundizar en las relaciones horizontales como cauce para garantizar una actuación multilateral, incidiendo así en la necesidad de promover una mayor colaboración entre Comunidades Autónomas. En concreto, el artículo 91 del EAAr trata de impulsar las relaciones de colaboración de Aragón con otras Comunidades Autónomas para la fijación de políticas comunes, para el mejor ejercicio de sus competencias y para el tratamiento de asuntos de interés común. En esta línea, las seis Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos, con el objetivo de avanzar en esta nueva política de cooperación y cohesión del Estado autonómico, se reúnen en el “Encuentro de las Comunidades Autónomas para el Desarrollo de sus Estatutos de Autonomía”. Desde la creación de este foro en el año 2008, se han adoptado importantes acuerdos relacionados con la atención a mujeres víctimas de maltrato, menores, pesca y caza, legionelosis y pearinges, entre otros.

La profundización del Estado autonómico hoy no entiende ya de asunción competencial. El gran reto que se plantea es la configuración de un sistema, de un engranaje perfecto, que permita gestionar los asuntos públicos de forma eficaz, pero partiendo de esa compleja red de entes territoriales competentes. Mejorar en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, como modelo que caracteriza a otros federalismos modernos, y como sistema necesario para la gestión de un gobierno multinivel como el nuestro, en el que se constituyan puntos de encuentro y acción común para debatir en torno a aquellos aspectos (legislación básica, proyectos de interés multilateral, competencias transversales, etc.) que requieren de una coparticipación.

No es este un principio nuevo que surge al calor de las recientes reformas estatutarias. Pese a la ausencia expresa de un mandato que rijan las relaciones interautonómicas en la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde la sentencia 18/1982 sobre el concepto alemán de *Bundestreue* (lealtad federal), ha reconocido la existencia de un principio general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que resulta consustancial con la forma compuesta del Estado. En esta línea, conviene resaltar cómo en un modelo territorial como el italiano, la jurisprudencia constitucional ha expresado fielmente la esencia de las relaciones intergubernamentales en un gobierno multinivel. Así, la Corte, en la S. 196/2004, reconoce que “es evidente que la protección de un valor constitucional esencial será tanto más efectiva cuando mayor sea la garantía de que todos los sujetos institucionales a los que la Constitución confía poderes legislativos y administrativos puedan contribuir a la ponderación de los diversos valores en juego”.

### **c) Gestión en red y participación ciudadana.**

El segundo eje que conforma el sistema de gobernanza multinivel propuesto por la Unión Europea es la apertura de las políticas públicas a la participación de agentes económicos y sociales, convirtiendo el sistema tradicional basado en el principio de exclusividad en un modelo conocido como gestión en red.

El sistema representativo es el régimen adecuado para las actuales sociedades, amplias, diversas y complejas. Sin embargo, en los últimos años los poderes públicos, al calor de los debates surgidos en la doctrina moderna, han apreciado la necesidad de profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta participación de los ciudadanos en la vida pública no debe limitarse al ejercicio de los derechos electorales, de modo que la legitimidad de la política se debe basar también en la deliberación, la explicación y la motivación de la adopción de las decisiones públicas.

Al igual que ha ocurrido con las relaciones intergubernamentales, tampoco el Estado autonómico ha funcionado como un auténtico sistema de gobernanza, a pesar de que uno de los fundamentos de la descentralización política haya sido la cercanía de los poderes públicos al ciudadano y la intensificación del

principio democrático. La construcción del Estado autonómico se ha centrado en el establecimiento y consolidación de un nuevo ente territorial, la Comunidad Autónoma, dirigiendo los esfuerzos a la configuración de un sistema institucional propio y una asunción competencial que permitiera hacer real el derecho de autonomía política. En España, las investigaciones más recientes nos indican que la gestión participativa en redes es una realidad en marcha en el mundo local, pero con una escasa aplicación en el ámbito autonómico.

Asumido el techo competencial y consolidado un sistema institucional propio, ha llegado el momento de mejorar su desarrollo adecuándose a los principios informadores de una gobernanza multinivel, basada no sólo en la colaboración intergubernamental sino también en el reconocimiento de esferas de intervención a la compleja red de actores. Tal y como proclaman las directrices comunitarias, se trataría de profundizar en la esencia democrática de los entes regionales dada la cercanía de estos a la ciudadanía.

Los Estatutos de Autonomía de última generación se han hecho eco de esta nueva cultura política, estableciendo un nuevo marco jurídico-político presidido por el derecho de participación y por la obligación de los poderes públicos de propiciar esta intervención social en la construcción de las políticas públicas. En concreto, los Estatutos de última generación hacen un especial hincapié en el “hecho democrático”, con unas manifestaciones que, en comparación con los textos originales, resaltan la necesidad de potenciar la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Así, estas reformas estatutarias abarcan no sólo los aspectos de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas o los de relación de éstas con el Estado, sino que también afectan, en lo que aquí interesa, a la regulación de la propia organización institucional de las Comunidades, haciendo partícipe a los agentes sociales en el ejercicio del poder que desarrollan las instituciones autonómicas.

La primera generación de Estatutos recogió el derecho de participación a nivel de “mínimos”, limitándose a reproducir, en líneas generales, la fórmula contenida en la Constitución Española. Ahora bien, la nueva generación de Estatutos parece haber cambiado de orientación. Los actuales textos recogen

el derecho de participación con un alto grado de intensidad, con continuas proclamaciones normativas que se configuran como auténticos mandatos, en muchos casos innovadores, dirigidos de forma general y sectorial a los poderes públicos autonómicos. Por tanto, la novedad no consiste tanto en la previsión expresa del derecho de participación, como en la extensión e intensidad con la que se recoge. Y este reconocimiento intenso denota una clara voluntad del estatuyente, la de potenciar el carácter participativo de las instituciones autonómicas, propiciar una mayor participación de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.

Entre los diversos preceptos estatutarios que reconocen la apertura de la toma de decisiones, merece resaltar aquellos que recogen la obligación de los poderes públicos autonómicos de promover “la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico” (artículos 15.3 EAAr; 43 EAC 9.4 EACV; 10.3.19 EAA; 15 EAIB). Es esta una de las grandes novedades jurídico-políticas de los recientes Estatutos, reconociendo la necesidad de potenciar aquellos mecanismos de democracia participativa que permitan una deliberación entre instituciones y agentes sociales en la toma de decisiones públicas, en coherencia con las propuestas de gobernanza recogidas en el Libro Blanco de 2001.

Ahora bien, las declaraciones contenidas en los Estatutos no dejan de ser mandatos generales y abstractos que han de informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. Se configuran con un carácter programático, fijando objetivos y principios, pero sin precisar obligaciones concretas. No contienen un mandato que vincule directamente a la adopción de unas medidas específicas, de modo que la eficacia jurídica de estas declaraciones depende del desarrollo legislativo y de la ejecución que lleven a cabo los poderes públicos. Pues bien, en este sentido, se puede afirmar hoy que el proceso de profundización democrática recogido y propuesto por los Estatutos ha traído consigo la puesta en marcha de una auténtica “*política pública de participación ciudadana*” basada en el concepto de gobernanza.

Esta política pública podemos definirla como el conjunto de procedimientos e instituciones creadas por los Gobiernos autonómicos para fomentar la participación de la ciudadanía y su inclusión en los procesos de toma de decisiones que les afecten. A pesar de su juventud, se pueden observar una serie de ejes informadores de esta política pública.

El primero de ellos es la creación de una estructura administrativa específica. Durante los últimos años, diversas Comunidades Autónomas –en concreto, Aragón, Cataluña, Baleares, Canarias, Valencia y País Vasco-, han ido creando en su seno una estructura administrativa específica (generalmente a nivel de Dirección General) con el fin de poner en marcha y dirigir una política pública de participación ciudadana, impulsando y propiciando cauces de debate y deliberación entre instituciones y agentes sociales.

Un segundo eje tiene que ver con el diseño y desarrollo de cauces procedimentales que permiten la interacción entre poderes públicos y agentes económicos y sociales en la construcción de políticas públicas. Se trata de encontrar ámbitos que permitan, bajo los principios de información, debate y motivación, una colaboración entre los diferentes actores para alcanzar una decisión última más eficaz a los intereses en juego. Entre los diversos instrumentos experimentados, especial mención merecen los denominados procesos de participación, que si bien ostentan cierta consolidación en el ámbito local, eran un mecanismo de democracia participativa desconocido en el ámbito autonómico. Estos procesos se configuran como la secuencia de actos que construye un diálogo argumentado entre la ciudadanía y las instituciones, que no vincula la decisión final que han de adoptar los poderes públicos —no olvidemos que la participación supone intervenir, no decidir—, y que permite la adopción de decisiones más eficaces y acordes con las necesidades sectoriales.

Un último eje de la política pública de participación ciudadana tiene que ver con la fijación de un marco normativo, un régimen jurídico que configure y consolide ámbitos de intervención del titular de la soberanía. En algunos casos, el reconocimiento estatutario de la participación ciudadana y su inclusión en la agenda política, ha supuesto la aprobación de las primeras leyes de

participación ciudadana. En concreto, el primer texto legal que ha visto la luz ha sido la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, desarrollada por el Decreto 76/2009, de 5 de junio. En la actualidad, otras Comunidades Autónomas están trabajando en la elaboración de normas legales que ordenen la participación en su ámbito territorial. Así, Canarias tiene previsto aprobar en 2010 la Ley de Fomento de la Participación Ciudadana, mientras la Junta de Andalucía ha anunciado el envío de su Proyecto de Ley de Participación Ciudadana para el 2011. Otras Comunidades –Aragón y Cataluña-, en cambio, haciendo uso de su autonomía política, han optado por no legislar, poniendo en marcha experiencias innovadoras y procesos de participación que han permitido involucrar a diversos agentes sociales en la adopción de diversas decisiones públicas.

Este marco normativo observa también en los últimos años la aprobación de leyes que proclaman el derecho a una “buena administración”, como concepto comunitario que trata de resaltar la apertura, la participación y la transparencia. Particular interés merece la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, que proclama la obligación de los entes públicos gallegos de “fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos”, y “mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil” (artículo 2). En concreto, exige la promoción de fórmulas para que las personas, individualmente o por medio de organizaciones y asociaciones, puedan participar en el diseño y elaboración de la programación administrativa anual y plurianual (artículo 7). Por su parte, la reciente Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica, y en concreto en la elaboración de las estrategias, planes y programas, participación que se desarrollará a través de audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la esta Ley, en otras Leyes sectoriales o en normas reglamentarias.

En definitiva, transcurridos treinta años desde la aprobación de la Constitución Española y consolidado el sistema autonómico desde un punto de vista institucional y competencial, el modelo autonómico ha iniciado un camino que pretende adaptar nuestro sistema territorial a una gestión en red, contando con la interacción de poderes públicos y agentes sociales en la construcción de unas políticas cada vez más complejas. Aún es pronto para evaluar los logros de esta política pública, pero su espíritu y su recorrido merece ser objeto de un análisis positivo.

#### **4.- A MODO DE CONCLUSIÓN: RETOS Y NECESIDADES.**

La descentralización iniciada por la Constitución de 1978 es considerada desde todos los ámbitos un éxito histórico y comparado. En pocos años se han creados 17 Comunidades Autónomas, se han establecido sus instituciones de autogobierno y se han configurado potentes administraciones, que hoy gestionan alrededor del 40% del gasto público y poseen más del 50% del total de los empleados públicos. Ha sido, sin duda, un cambio fundamental respecto al centralismo tradicional de España.

Pero al mismo tiempo que se aceptan de forma unánime estos progresos, también se resaltan defectos importantes en su funcionamiento, fundamentalmente aquellos que tienen que ver con el denominado gobierno multinivel. Si en la primera fase de formación del sistema las quejas nacionalistas y regionalistas versaban sobre la ampliación de competencias y su financiación, ahora la estructura autonómica ya está completa, parece difícil avanzar mucho más en el reparto competencial a las Comunidades Autónomas, aunque todavía quede alguna posibilidad sin poner en peligro el sistema. En la fase actual de nuestro modelo descentralizado, las demandas de reformas deben recaer sobre el conjunto, en concreto, sobre la configuración de mecanismos que permitan un engranaje perfecto en el funcionamiento del Estado autonómico.

En este sentido, convendría tener en cuenta tres aspectos que, una vez consolidado el modelo territorial, han de convertirse en referentes para la mejora de su funcionamiento. Tres retos de los que dependerá, sin duda, el futuro del modelo autonómico y la articulación del conjunto del sistema.

El primero es repensar y redefinir el papel del Estado dentro del sistema autonómico, pero desde una visión que resalte su función. Que el Estado haya reducido sus competencias a favor de las Comunidades Autónomas y su soberanía nacional a favor de la Unión Europea, no quiere decir que la sociedad tenga que verse privada de los beneficios que reportan la cohesión y la solidaridad. No quiere decir que el espacio social que habitamos todos los españoles tenga que quedar desarticulado, invertebrado. No quiere decir que se tenga que renunciar a los derechos de igualdad, al fortalecimiento de la convivencia pacífica y a un estilo de vida más democrático de hacer política. Por tanto, hoy más que nunca debería resaltarse el papel del Estado en nuestro modelo autonómico, como garante de las condiciones mínimas de igualdad en el Estado de bienestar, y protagonista principal en la cohesión y el equilibrio territorial.

Parece obvio, además, que un sistema político que funciona con un nivel central y diecisiete niveles autonómicos, necesita unos instrumentos comunes fuertes que permitan unas relaciones eficaces entre todos los poderes. Esta exigencia podría parecer lógica en los primeros años de las autonomías, pero hoy pasa a ser una necesidad inexcusable dado el creciente poder de las Comunidades Autónomas, los efectos de la Unión Europea y los fenómenos que derivan de la globalización de la economía y de las comunicaciones. Un reto planteado en nuestro modelo territorial es, por tanto, la reformulación y consolidación de técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades y de éstas con el Estado, que es sin duda el punto débil de toda la estructura autonómica. Es decir, lo que doctrinalmente se conoce como el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo.

Ahora bien, esta afirmación no debe instrumentalizarse como un acercamiento a los federalismos, sino como un cauce para resolver los problemas actuales del modelo autonómico. Se trata de conjugar el principio de unidad con el

principio de autonomía política, en un contexto multinivel. Un reto que, en principio, supondría que los diferentes niveles gubernamentales han de disponer de forma simultánea de la suficiente autonomía para diseñar sus proyectos de desarrollo desde la red interna de actores, y de la suficiente visión para comprender que también deben sumarse de forma cooperativa a proyectos superiores (red externa).

Esta articulación debe acompañarse, además, de un modelo que permita la interacción entre poderes públicos y agentes sociales en la configuración de las políticas públicas. La eficacia de las políticas autonómicas basada en la cercanía al ciudadano, la complejidad de la sociedad posmoderna y la consolidación del propio sistema institucional autonómico, exigen una apertura del modelo autonómico, basada en el concepto de gobernanza y en el derecho a una buena administración. Si bien se ha iniciado una *tendencia participativa*, su consolidación y perfeccionamiento en los próximos años resultará vital para el correcto funcionamiento democrático del Estado autonómico como modelo de gobernanza multinivel. Lo contrario supondría un alejamiento de la ciudadanía de todo el entramado institucional y un déficit en la exigencia actual de una gestión en red.

El gran reto es, en definitiva, la construcción de una democracia de calidad en un Estado multinivel con desequilibrios territoriales. Hay que hablar de gobernanza democrática, de una nueva forma de gobernar en la que sobre las atribuciones de funciones y responsabilidades prime la voluntad común de alcanzar objetivos en torno a políticas, y en la que, alrededor de estas políticas, los diferentes gobiernos y actores compartan responsabilidades y funciones bajo los principios de información mutua y colaboración.

Es importante entender que una adecuada gestión del Estado de bienestar exige una constante interacción entre los diferentes niveles de gobierno implicados, y unos mecanismos de colaboración que faciliten la definición consensuada de políticas y la ejecución cooperativa de las mismas. Como destacaría E. Aja, sirviéndose de la conocida metáfora de Ehkehart Stein acerca del federalismo en Alemania, el sistema autonómico es una carroza tirada por 18 caballos (el Estado y las 17 Comunidades Autónomas), y si no

existen instrumentos para que avancen de una dirección común, la carroza acabará volcando.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDA FERNANDEZ, M., “Estructuras y procesos de gobierno multinivel en el estado autonómico: el caso de la política de medio ambiente”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen gobierno*.
- ALLI ARANGUREN, J.C., “Derecho administrativo y globalización”, Aranzadi, Madrid, 2004.
- AJA FERNANDEZ, E., “El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales”, Alianza Editorial, 2003.
- AJA FERNANDEZ, E., “La consolidación del Estado autonómico”, [Corts: Anuario de derecho parlamentario, núm. 15, 2004](#) (Ejemplar dedicado a: XXV aniversario de la Constitución Española).
- CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009.
- LORENZO DE MEMBIELA. J.B., “Democracia, gobernanza y desarrollo sostenible en la nueva gerencia pública”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009.
- MORATA TIERRA, F., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.
- PINDADO SANCHEZ, F., “La participación ciudadana es la vida de las ciudades”, Serbal, Barcelona, 2008.
- SUBIRATS HUMET, J., “Los espejismos de la razón y los caminos de la participación”, en *Participación ciudadana...para una Administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, 2009.

- VILLORIA MENDIETA, M., “Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español”, *Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 4, 2004.

Zaragoza a 19 de abril de 2010