



*Revista de Fomento Social*, 58 (2003), 35-59

# Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)<sup>1</sup>

---

*Antonio J. PORRAS NADALES* \*

---

## **1. Introducción: tendencias del regionalismo europeo en el siglo XXI**

La evolución de los sistemas regionales europeos a principios del siglo XXI constituye uno de los principales argumentos de reflexión sobre el futuro de las instituciones públicas y sus posibilidades de transformación o reforma. La intensa evolución experimentada por el sistema territorial español, la recomposición acelerada del modelo regional italiano, el propio proceso preconstituyente de la Unión Europea, constituyen factores de reapertura de un debate

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en el Congreso "Il Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo" celebrado en la Universidad de Mesina en octubre de 2002.

\* Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

de proyección compleja, aunque dotado de una dimensión consistente en términos históricos. Si aceptamos que las instituciones regionales deben ajustarse a las exigencias de ordenación del poder político propias de las democracias avanzadas, y particularmente del contexto de la Unión Europea, podríamos proponer un doble postulado de partida, sobre el que encuadrar las posibles tendencias de evolución: *primero*, la exigencia general de adecuación del poder público a las demandas singulares y diferenciadas de cada sistema social; *segundo*, su capacidad para operar dentro de un complejo sistema de red que se proyecta por encima de las fronteras estatales.

Frente a la tradicional proyección verticalista del orden estatal, propio de la modernidad, que imponía unas exigencias de uniformidad en su dimensión territorial, incluso cuando se expresaba en fórmulas federales “clásicas”<sup>2</sup>, la lógica de la “posmodernidad” ha venido reforzando desde finales de siglo todo un conjunto de exigencias alternativas, donde los principios de horizontalidad y heterogeneidad dibujarían un panorama resultante que se aproxima más a la perspectiva de la refeudalización del sistema (Habermas), o incluso al paradigma de la autorreferencialidad o “*autopiesis*” (Teubner), sometiendo así a una dura prueba histórica a uno de los más trascendentales postulados de todo el pensamiento constitucionalista contemporáneo: el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Las nuevas categorías del “pluricentrismo decisonal”, o la “gobernanza multinivel”, tratan de enfrentar esta nueva realidad plural y compleja desde la perspectiva de su interconexión dentro de un denominado “sistema de red”.

La exigencia de avanzar hacia un tratamiento singular y diferenciado, demandando respuestas distintas de los poderes públicos ante situaciones o problemas sociales diversos, constituye no solo una de las condiciones que deben permitir progresar hacia los recientes desafíos de la *gobernanza*, sino también una exigencia de democratización adicional del sistema, que deberá orientarse hacia la generación de resultados distintos ante demandas que responden a situaciones y problemas objetivamente diferentes; aparece así el postulado de la *diversidad* como un argumento alternativo, frente a la tradicional dicotomía que enfrenta a los principios de igualdad/desigualdad.

Por supuesto, siempre cabe recordar que las garantías inherentes al orden constitucional imponen no sólo una prohibición de toda discriminación, sino

<sup>2</sup> Cfr. una lectura actualizada en GIUSEPPE DE VERGOTTINI, “Stati Federali e Stati Regionali”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli.

igualmente una afirmación inicial del principio de igualdad en cuanto a las “condiciones básicas” que deben garantizar la posición de los ciudadanos frente al sistema de derechos y valores constitucionalmente vigente. Pero esta igualdad “*de partida*” no parece ya en condiciones de proyectarse en forma de absoluta uniformidad “*de llegada*” o de resultados, como consecuencia de la ordenación y el funcionamiento de unas estructuras regionales que, se supone, deben responder a realidades y a necesidades diversas. Desde esta perspectiva, sería pues aceptable el desafío de “*oublier Paris*” al que se ha referido desde un enfoque filosófico Giacomo Marramao<sup>3</sup>, como una forma de entender la nueva realidad histórica al margen de los imperativos unitarios–verticalistas de los viejos estados–nación nacidos de la modernidad.

Ahora bien, si ubicamos este problema en una perspectiva histórica de mayor amplitud, parece que el impacto de inicial diversificación que trae consigo el fenómeno de la llamada “glocalización” debe enfrentarse también a ciertas tendencias alternativas, que desencadenan sus efectos a medio o largo plazo: no solamente, en primer lugar, a la consistente inercia que presentan los sistemas políticos preexistentes (ajustados a unas formas de gobierno tradicionales que reproducen modelos históricos bien homologados), sino igualmente a las consecuencias que trae consigo la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, dando lugar a la emergencia de unos nexos de comunicación (en torno, pues, a un “sistema de red”), desde los cuales tienden a configurarse experiencias y paradigmas comunes en relación con las pautas que orientan la acción pública.

Desde esta perspectiva dual, parece ciertamente lógico que, en su momento fundacional o de partida, toda entidad territorial de carácter regional o autonómico trate de profundizar en sus propios elementos diferenciales de autoidentificación, afirmándose a sí misma como una realidad “distinta”: no sólo frente a otras regiones o frente al estado central, sino incluso frente al conjunto de la comunidad mundial, difusamente considerada. Pero esta dimensión maximalista, dotada de un fuerte potencial de conflicto anticentro –que suele implicar frecuentemente reconstrucciones artificiosas de la propia historia, junto a un reforzamiento de elementos y valores colectivos de dimensión comunitarista–, deberá proyectarse a lo largo del tiempo en un tracto histórico complejo: lo que implicará toda una amplia serie de tareas

---

<sup>3</sup> GIACOMO MARRAMAIO, (1993), “Paradojas del universalismo”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 1.

que afectan a la consolidación de las nuevas instituciones, al funcionamiento autónomo del propio subsistema político, a la elaboración de un ordenamiento diferenciado y a la puesta en práctica de las correspondientes políticas públicas en sus respectivos ámbitos competenciales, así como a la gestión eficaz de los servicios públicos correspondientes.

Si consideramos este complejo proceso en una dimensión histórica de medio o largo plazo, puede constatarse que las pretensiones originarias de autoconformación territorial fuertemente diferenciada, acaban experimentando una sustancial reorientación en la práctica. *Primero*, porque, pese a la consistencia originaria de la dialéctica anticentro, la experiencia viene demostrando que la configuración institucional básica, y el propio diseño organizativo regional o autonómico, suelen seguir finalmente pautas más o menos similares a las del propio estado: la “creatividad” en cuanto al diseño institucional resulta ser un bien muy escaso, y la cultura jurídico-organizativa tradicional mantiene considerables inercias que se autorreproducen a lo largo del tiempo. *Segundo*, porque, al margen de la proyección vertical que conecta a cada sistema regional con el estado central, la emergencia de una dinámica interactiva de proyección horizontal, acaba suscitando procesos difusos de emulación entre unas regiones y otras: lo que constituiría un emergente proceso de aprendizaje horizontal, donde, al cabo del tiempo, se acaban detectando fenómenos dispersos de homogeneización entre unidades territoriales en principio perfectamente autónomas. Y *tercero* porque, dentro del contexto territorial de la Unión Europea y en el marco de sus diversos programas regionales, confluyen toda una serie de condicionamientos que impulsan igualmente hacia una configuración más o menos homogénea de los diversos marcos regionales, en torno a los cuales se canalizan las estrategias finalistas de la Unión; y donde aparece en particular la exigencia de la “gobernanza multinivel”.

De este modo, el postulado de la diversidad o la heterogeneidad, entendido como punto de partida de una “autodiferenciación colectiva” al nivel territorial, acaba enfrentado a una pauta de emergente homogeneización claramente consistente a lo largo del tiempo, aunque ahora no impuesta “desde arriba”, sino generada desde procesos abiertos y espontáneos de interacción horizontal. Lo cual constituiría el reflejo final de un largo proceso de aprendizaje que conduce desde la lógica fundacional originaria, asentada sobre la conflictividad anticentro, hacia un pluralismo multinivel que se traduce en una demanda difusa de cooperación interterritorial. Aunque debería insistirse en que esta tendencia homogeneizadora coexiste con un

grado razonable de diversidad; por lo que en ningún caso puede confundirse con una *uniformidad* de resultados.

Esta singular dinámica tiene una especial vinculación con el proceso de la Unión Europea, desde donde, al mismo tiempo, se están generando sin embargo efectos paradójicos y aparentemente contradictorios: así sucede que, frente a la proyección a largo plazo de la Unión Europea como un espacio de integración de la diversa realidad regional, en cambio, la dinámica inmediata o a corto plazo está produciendo unos efectos imprevistos de centralización indirecta o “reestatalización” de la realidad, como consecuencia tanto de la responsabilidad estatal en el cumplimiento de las obligaciones regionales que se derivan de la aplicación del derecho europeo, como de la emergente dinámica de seguridad que trae consigo la globalización del terrorismo<sup>4</sup>.

## **2. El caso español: del momento fundacional al conflicto por las competencias**

El proceso evolutivo del sistema autonómico español constituye una de las mejores muestras de esta tensión histórica entre los impulsos a la diferencialidad, y la dinámica tendencialmente homogeneizadora que, a medio o largo plazo, parece suscitar el desarrollo de un proceso político territorial. En particular porque, conforme al diseño constitucional originario, se trataba de un “modelo abierto”, apenas predefinido en el título VIII de la Constitución; ello implica, por el efecto de “desconstitucionalización” del sistema de configuración territorial, un paralelo efecto de “desrigidificación” del proceso autonómico, que tiende a ordenarse en la práctica de una forma flexible conforme a las demandas procedentes desde abajo. Por mucho que, tanto desde la doctrina como desde los operadores públicos, se ha venido clamando en diversos momentos por alguna clave de “cierre” de este proceso, la realidad presente sigue demostrando que se trata, en efecto, de un modelo abierto, dotado en consecuencia de unas peculiares aptitudes de adaptabilidad al proceso histórico.

En su momento originario, las pautas de diferencialidad implícitas en el texto constitucional se traducían en un *dualismo* de partida, donde las

---

<sup>4</sup> Cfr. una reflexión general sobre algunos de estos argumentos en GIANCARLO ROLLA, “Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazione riassuntive”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

denominadas *comunidades históricas* se ubicaban en una clara situación de prioridad de cara al propio proceso autonómico. Aunque las claves constitucionales en torno a las cuales se definía la noción de “comunidad histórica” no dejaban de suscitar una notable perplejidad, porque se definía como tal en la *Disposición Transitoria Segunda* de la Constitución a aquellas comunidades que “en el pasado” hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatutos de autonomía. Bajo el benévolo eufemismo del *pasado* se escondía evidentemente una realidad mucho más escabrosa: se trataba de las regiones que durante el régimen republicano, bajo la Constitución de 1931, habían tramitado sus procesos de iniciativa *antes de la sublevación militar de 18 de julio de 1936 que inicia la guerra civil*. De tal manera que aquellas otras regiones que, en el marco constitucional de 1931, hubiesen iniciado sus procesos de autoconfiguración regional, pero sin llegar en la misma fecha hasta la fase de referéndum, quedaban automáticamente excluidas. La infame fecha del 18 de julio de 1936 se convertía así nada menos que en un criterio de definición constitucional para aquellas comunidades que iban a recibir un tratamiento privilegiado por parte de la propia Constitución de 1978. La terrible tragedia de la historia de España en el siglo XX hacía así su reaparición, entre las líneas de la Constitución, nada menos que para otorgar privilegios procesuales a ciertos territorios frente a otros. Para los diversos movimientos regionalistas cuyas raíces se forjaron en los difíciles tiempos de la Segunda República, la afrenta no podía ser mayor: nada menos que el 18 de julio de 1936 convertido en un mecanismo de discriminación territorial.

Sin embargo, la propia lógica inercial del proceso iba a servir para eliminar este inicial bloqueo, poniendo en marcha unas claves alternativas de tipo procesal o de partida, para enfrentar la configuración del sistema autonómico. En parte, tal dinámica inercial se había iniciado ya anteriormente con la constitución de las “preautonomías” bajo pautas de igualdad, conforme a las orientaciones del ministro Clavero. Y finalmente, las difíciles condiciones procesuales para acceder a la primera línea de partida del proceso autonómico, resultaron de hecho superadas con el *Referéndum de iniciativa autonómica* celebrado el 28 de febrero de 1980 en Andalucía: no serían pues únicamente las “comunidades históricas” las que accederían al primer nivel en las etapas de partida del proceso autonómico. Aunque en su globalidad el proceso seguía caracterizado por un evidente dualismo, la ruptura de los límites implícitos en la Constitución demostraba la fuerza inercial de un proceso abierto, y su capacidad para romper democráticamente con las propias fronteras constitucionales.

A lo largo de la década de los 80 esta dinámica de “dualismo ampliado” avanza con un ritmo desigual dentro del conflictivo marco de la lucha por las competencias (la que podemos considerar como *segunda etapa* del proceso autonómico, tras la fase constitutiva inicial): es el momento en que se transfieren a las Comunidades Autónomas del “primer nivel” sus principales paquetes competenciales, educación y sanidad, así como el fundamental apartado de medios de comunicación, que permitirá la creación de canales autonómicos de televisión. El fuerte impacto de conflictividad resultante irá encontrando respuestas considerablemente retardadas por parte del Tribunal Constitucional, siguiendo en general un criterio moderadamente centralista que toma como apoyatura las diversas “cláusulas transversales” del artículo 149.1 de la Constitución.

De este modo, puede afirmarse que la inercia de la etapa de “lucha por las competencias” llegaría hasta comienzos de la década de los noventa<sup>5</sup>. En ese momento las Comunidades más adelantadas ya habían aprobado numerosas leyes y puesto en marcha las correspondientes políticas en los sectores capitales de sanidad y educación, así como importantes actuaciones en el ámbito territorial y medioambiental: como en la fábula de Aquiles y la tortuga, era evidente que las Comunidades que habían comenzado su itinerario por la vía rápida, seguían inevitablemente por delante del resto (las de vía ordinaria o proceso lento)<sup>6</sup>.

Sin embargo, la situación a comienzos de la década presentaba un panorama confuso no exento de situaciones paradójicas, e incluso contradictorias: el Estado central había transferido a las Comunidades Autónomas del primer nivel algunas de las políticas prestadoras más decisivas del *welfare state*, pero manteniendo al mismo tiempo su responsabilidad prestadora directa en el resto del territorio. En el *argot* burocrático se introduce, por ejemplo, la expresión “territorio MEC” [Ministerio de Educación y Ciencia] para identificar a las Comunidades donde la política educativa seguía dependiendo directamente del Ministerio de Madrid, frente al resto gestionado desde la propia escala autonómica; algo similar ocurría en el área sanitaria.

La incongruencia de esta situación desde una perspectiva estrictamente

---

<sup>5</sup> L. LÓPEZ GUERRA, (1993), “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36.

<sup>6</sup> JAVIER CORCUERA ATIENZA, (1994), “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo. Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, nº 118-119.

organizativa fue uno de los principales factores desencadenantes del segundo gran proceso transferencial, que se opera durante la década de los noventa, a partir de los acuerdos autonómicos de 1992 y las posteriores reformas estatutarias a favor de las Comunidades del “segundo nivel”. A largo plazo, los efectos de esta segunda oleada venían en definitiva a confirmar y acentuar una característica propia o inherente al proceso transferencial: lo que podríamos calificar como un efecto tendencialmente *homogeneizante* dado que, en general, todo proceso transferencial tiende a abordarse siempre mediante paquetes más o menos homogéneos de materias, o de competencias, que son traspasadas a diversos grupos de Comunidades<sup>7</sup>, implicando en consecuencia una cierta secuencia en el tiempo a partir de la cual se inicia la construcción del propio ordenamiento autonómico.

Es decir, paradójicamente, el efecto centrífugo de la segunda gran etapa del proceso autonómico, la de la “lucha por las competencias”, en la medida en que se trataba de un proceso impulsado desde el poder central, acaba generando al cabo del tiempo un suave efecto homogeneizador: y así, finalmente, todas las Comunidades Autónomas vienen a disponer prácticamente de las mismas competencias sobre las mismas materias, a las que deberán hacer frente con unos sistemas institucionales que, igualmente, se han venido diseñando sobre pautas de una relativa homogeneidad.

Sin embargo, el apogeo de la lógica conflictiva o “anticentro” que acompaña a esta etapa, así como su considerable dilación en el tiempo (generada en parte por la propia lentitud del Tribunal Constitucional), van a explicar el reiterado déficit de *percepción* de este fenómeno: la “imagen” que se percibe del proceso autonómico español suele aparecer desde entonces más vinculada a la dinámica de la competitividad, a la visión reduccionista de unas relaciones conflictuales de carácter bipolar, y a la teórica heterogeneidad resultante dentro de un supuesto “ranking” que reproduciría una especie de carrera o de maratón virtual hacia una meta inexistente.

### **3. Las razones de las diferencias: una visión “desde abajo”**

Por lo tanto, pese al inexorable efecto homogeneizador que a medio o largo plazo va a ir generando el proceso transferencial, la percepción del proceso autonómico seguirá vinculada a la impronta diferencial que pare-

---

<sup>7</sup> La serie completa se puede consultar en la Web del Ministerio para las Administraciones Públicas: [www.map.es](http://www.map.es).

cía imponer el *dualismo* originario o de partida. Y en este sentido cabría oponer, frente a la visión homogeneizante que “desde arriba” suscita el proceso transferencial (pese a su gran conflictividad subyacente), la existencia de factores endógenos o internos que explicarían la presencia de singulares “hechos diferenciales”, desde los cuales resultaría plenamente explicable el recurrente fenómeno del dualismo y la diferencialidad. Por supuesto, hay factores de partida, como las singularidades lingüísticas o la peculiaridad insular de los archipiélagos, que determinan líneas diferenciales traducidas en términos de políticas de tipo cultural o territorial. Sin embargo, por lo que respecta a la configuración institucional originaria, estos factores no operan generalmente como argumentos de diferenciación “fuerte”, sino más bien como elementos finalistas que orientarán el ejercicio de las competencias disponibles en materia cultural o territorial, reforzándose en su caso a lo largo del tiempo: es decir, acaban adquiriendo su mayor sustancialidad a partir de un determinado momento de consolidación institucional de las respectivas Comunidades.

Mayor interés tendría en cambio, en cuanto factor diferencial originario dotado de una proyección global que afectará al conjunto de la respectiva Comunidad, el distinto tratamiento que la propia *historia colectiva* asume a la hora de hacer el diagnóstico inicial que cada colectividad territorial realiza sobre sí misma<sup>8</sup>: aquí la presencia de discursos nacionalistas tiende siempre a imponer visiones mitificadas, que tratan de diferenciar al territorio propio frente al resto. En este sentido destaca la peculiar proyección que adquiere en España la dualidad entre el centro y las periferias. Puede resultar por ejemplo sorprendente que Castilla-León y Castilla-La Mancha, ubicadas en el centro peninsular, no utilizaran en absoluto el instrumento de su propia historia como elemento legitimador de su autodefinition colectiva durante la fase originaria del proceso autonómico. En cambio, dentro de las Comunidades periféricas aparecían posicionamientos originales en lo que se refiere a la autodiagnos colectiva que se formula en clave histórica durante esa misma fase inicial. Aunque normalmente se trata de discursos que se diseñan desde la perspectiva de la “victimalidad territorial”, entendida como soporte de la protesta anticentro, sin embargo, puede descubrirse una clara diferencia entre Cataluña o País Vasco que se conciben a sí mismas como colectividades agredidas por la historia en su propia *identidad* como pueblo, frente a

---

<sup>8</sup> ANTONIO PORRAS NADALES, (1996), *Diagnos y programación política en el Estado Autonómico*, Sevilla, IAAP.

otras Comunidades como Andalucía o Galicia que tienden a reflejar una sensación de victimidad más proyectada en una *dimensión socioeconómica*, dentro de lo que se podría definir mejor como una “conciencia colectiva del subdesarrollo”. Tras esta dualidad de posiciones parece emerger el estrato más profundo (aunque con frecuencia el menos explicitado) del proceso territorial español: la dualidad norte-sur, que enfrenta a las zonas más desarrolladas de España (singularmente Cataluña y País Vasco), frente a las auténticas víctimas espaciales del desigual proceso histórico de desarrollo económico de la península, como Andalucía, Extremadura o Galicia.

La pluralidad de supuestos nos permitiría sugerir una especie de clasificación, donde se podría reflejar el distinto diagnóstico colectivo originario que sirve como marco discursivo de partida de cara al proceso autonómico. Así, aparecen en primer lugar algunas Comunidades que se autodefinen inicialmente como un colectivo agredido en su “identidad” histórica como pueblo (como los casos de País Vasco y Cataluña). En segundo lugar, otras Comunidades se definen como víctimas espaciales de la historia en un sentido fundamentalmente socioeconómico, generador de un sustancial fenómeno discriminatorio de subdesarrollo (como por ejemplo, Galicia o Andalucía). Y finalmente, otras Comunidades se autodefinen relativamente al margen de la historia, apuntando en todo caso hacia un proyecto de futuro que, carente de soportes en el pasado, deberá encontrar elementos adicionales nuevos para justificar las nuevas instituciones (como paradigmáticamente aparece en los casos de Castilla-León y Castilla-La Mancha): es decir, donde la legitimación histórica sería sustituida por una legitimación de tipo funcional.

Estas diferencias originarias marcarían una determinada “instantánea” de la respectiva posición dentro de la carrera autonómica, legitimando la pretensión de un distinto tratamiento de partida que se autojustifica colectivamente *desde una perspectiva del pasado*. Sin embargo, tal diferencia originaria no afectará necesariamente a la voluntad colectiva para participar de un modo efectivo en tal carrera autonómica, (una vez puesta en marcha) si ésta es entendida alternativamente *desde una perspectiva de futuro*.

#### **4. Las diferencias entre el pasado y el futuro**

Es decir, que si nos situamos en una secuencia histórica amplia, que supera ya las dos décadas, la voluntad de autogobierno no podrá analizarse exclusivamente desde la perspectiva de un testimonialismo originario

de carácter “fundacional”, sino desde la comprobación del grado de voluntad colectiva puesto efectivamente en marcha durante más de dos décadas, no ya para enfrentar la tarea de ejercitar las competencias disponibles, sino acaso para algo más: para avanzar en la autoconstrucción de una nueva realidad socioinstitucional integrada, plenamente capacitada para responder unitariamente al sistema de demandas colectivas de cada comunidad.

En consecuencia, frente a la impronta de diferencialidad o de dualismo de tipo conflictual y anticentro que suscitaría la instantánea originaria (la que refleja el momento del comienzo de la carrera), será en adelante la lógica de la competitividad plural la que expresará el resultado efectivo del proceso a lo largo del tiempo. Y en consecuencia, frente a la legitimación originaria determinada en clave histórica o de pasado, surgirá un nuevo tipo de legitimación funcional, que deberá determinarse en clave de *rendimiento institucional* y proyectarse (también en clave histórica) hacia el futuro.

Aunque las pautas de determinación de lo que deba entenderse por “rendimiento institucional” puedan suscitar algunas dificultades metodológicas<sup>9</sup>, está claro que en este caso debe tratarse de factores estrictamente endógenos, es decir, que no se determinan en razón de la proyección exterior o hacia fuera de la comunidad en un sentido de conflictividad anticentro. Y, naturalmente, su núcleo esencial radicará en el modo como se ponen en ejercicio las competencias disponibles, expresando así una voluntad colectiva mantenida a lo largo del tiempo por asegurar un autodesarrollo de los instrumentos públicos al servicio de las demandas sociales.

Tales competencias autonómicas se sitúan estratégicamente en uno de los sectores más sensibles del Estado contemporáneo: el que afecta a la dimensión del *Estado social* y a las áreas prestadoras que conforman el espacio vital más inmediato de los ciudadanos. Ciertamente la comprensión en clave autonómica del Estado social presenta una serie de complejidades añadidas, en la medida en que no se trata de una esfera plenamente disponible por parte de las Comunidades Autónomas, sino ubicada en el terreno de las competencias compartidas con el Estado central<sup>10</sup>, y al mismo tiempo con una fuerte

---

<sup>9</sup> J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), (2002), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS.

<sup>10</sup> ANTONIO J. PORRAS NADALES, (1997), “Estado Social y Estado Autonómico”, en: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II.

dependencia del sistema de financiación autonómica<sup>11</sup>.

Sin embargo, más allá de estos condicionamientos “externos”, parece evidente que la posición activa de los poderes públicos en orden a afrontar los desafíos propios del desarrollo del *welfare state* en la escala regional o autonómica, tratando de dar respuesta a través del sistema de competencias disponibles a las demandas procedentes del sistema social, constituye una clave fundamental explicativa del rendimiento institucional. Esta clave, desde sus mismos orígenes, se traducirá en pautas de heterogeneidad, donde se expresan diferentes niveles de eficiencia institucional entendida como capacidad para dar respuesta a unas demandas y necesidades autonómicas donde se expresan lógicas diferencias territoriales: pero ahora de un modo perfectamente independiente del que, teóricamente, marcaría la dualidad originaria, basada en las legitimaciones de tipo histórico o en los hechos diferenciales originarios.

Así por ejemplo, puede ser significativo recordar la mayor beligerancia inicial de la Comunidad de Andalucía en la implementación del objetivo programático del *desarrollo económico*, entendido como la respuesta política a la demanda social que suscitaba el diagnóstico colectivo originario de la conciencia del subdesarrollo: aunque su realización efectiva marcaría, a medio plazo, un relativo fracaso ante las barreras competenciales estatales, y un razonable declive de su rendimiento institucional. Pero del mismo modo, algunas otras claves de rendimiento institucional, como por ejemplo la capacidad de producción legislativa y configuración de un ordenamiento territorial propio, comienzan a marcar desde la década de los noventa algunas diferencias que no se corresponden con el dualismo inicial: por ejemplo, la sorprendente prioridad en cuanto a rendimiento institucional que alcanza la Comunidad de Madrid desde finales de siglo.

## **5. La siguiente (tercera) etapa del proceso autonómico: el ejercicio de las competencias**

De este modo parece que descubrimos un nuevo y complejo horizonte para el análisis del fenómeno autonómico, escasamente explorado hasta

---

<sup>11</sup> Cfr. una revisión reciente del sistema de financiación en FABRIZIA COVINO, “Il modello di riparto finanziario tra centro e periferia nell’ordinamento costituzionale spagnolo”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

ahora en el panorama científico español: un horizonte que podríamos situar problemáticamente en torno al desafío de la heterogeneidad, como resultado del distinto grado de rendimiento institucional alcanzado a lo largo del tiempo por las diecisiete Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias disponibles. Es decir, una visión “desde abajo”, donde el foco de atención se centrará en las claves de eficiencia y eficacia puestas en marcha por los distintos equipos políticos dirigentes en los respectivos procesos de diseño institucional y de implementación efectiva de las competencias disponibles, a través de su propia actividad normativa y el desarrollo de sus distintas políticas públicas<sup>12</sup>. O sea, un enfoque que se centraría más bien en las claves de la *gobernanza* regional, aunque en este caso desde una perspectiva estrictamente autorreferencial o endógena.

Ahora bien, este enfoque se enfrenta a una dificultad metodológica inicial: y es que, dado que el proceso transferencial ha discurrido desigualmente a lo largo del tiempo, en rigor hasta finales de la década de los noventa (momento en que comienzan a homogeneizarse los “techos” competencias) no sería posible establecer comparaciones significativas. En efecto, los análisis realizados hasta mediados de los años noventa ponían de manifiesto un notable grado de diferencialidad en el teórico “ranking” de rendimiento institucional: las diferencias seguían demostrando que, en general, las Comunidades que iniciaron antes su carrera autonómica iban por delante del resto. El paradigma de Aquiles y la tortuga seguía siendo válido.

Pero los resultados comienzan sin embargo a variar significativamente cuando nos situamos en las coordenadas del fin de siglo. Es en este momento cuando se comienza a constatar que las distintas “carreras” que cada una de las diecisiete Comunidades ha realizado individualmente, incluso respondiendo a diferentes claves de impulso político, se han venido solapando a lo largo del tiempo, en un proceso global donde las diferencias se perciben de una forma progresivamente atenuada. Y es que, en la práctica, todas las Comunidades vienen a describir una secuencia evolutiva bastante similar en su proceso de desarrollo institucional, pese a que la estrategia desde la cual se abordan territorialmente estos desafíos se caracteriza, como ya sabemos, por una cierta heterogeneidad de partida (afectando incluso a la propia cronología).

Se trata de una línea compleja de evolución que se ajustaría a diversas

---

<sup>12</sup> En general, cfr. J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), (2002), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, cit.

etapas o fases lógicas. La *primera* de ellas se concretaría en la tarea de crear y consolidar el propio sistema institucional, una etapa en principio más “fácil” desde el punto de vista del diseño organizativo, en la medida en que suele operar sobre un modelo parecido de referencia, al mismo tiempo que el propio legislador autonómico actúa en estos supuestos desde una mayor autonomía funcional. La *segunda* fase integraría la tarea de configuración del propio espacio socioterritorial, tanto en su dimensión material como inmaterial, dependiendo en cierta medida de las competencias disponibles; una tarea de “*nation building*” (o en su simplificación castellana “hacer país”), que normalmente implica el desarrollo de todo un conjunto de políticas de carácter cultural y educativo, así como políticas de vertebración territorial y de infraestructuras físicas, caracterizadas por una mayor complejidad y heterogeneidad. A partir de mediados de la década de los noventa, se va a consolidar una *tercera* etapa de desarrollo, más claramente relacionada con las políticas de asistencia y bienestar, aunque también orientada hacia políticas específicas de desarrollo sectorial, donde se desarrollan tendencias regulativas que responden frecuentemente a experiencias de innovación (a veces impulsadas indirectamente desde Bruselas). En resumen, estaríamos ante una trayectoria compleja caracterizada por una inicial heterogeneidad (que depende en parte de los propios diagnósticos fundacionales de cada comunidad), donde las distintas etapas se van superponiendo de forma desigual y compleja, pero donde puede descubrirse una secuencia común a lo largo del tiempo.

Ciertamente, en todo este complejo proceso se siguen apreciando sustanciales diferencias, pero con la peculiaridad de que ahora ya no será posible establecer una caracterización homogénea de las *causas* que explican tales diferencias: desde factores tan elementales como el diferente tamaño territorial, o las diferencias de estructura socioeconómica y nivel de desarrollo urbano, hasta las lógicas diferencias de color político (que se van atenuando conforme se suceden procesos de alternancia), o la diferente posición de partida en la “carrera” que impone el propio proceso autonómico; un factor que, con el paso del tiempo, se irá haciendo más secundario.

Pero, del mismo modo, resulta igualmente difícil tratar de establecer unas causas explicativas consistentes de la suave pero continuada *tendencia homogeneizadora* que se va percibiendo a lo largo del tiempo, y que responde seguramente a claves complejas de un emergente “sistema de red” dotado de una proyección horizontal e interactiva, con múltiples elementos difusos de intercausalidad. Se podría aludir inicialmente a factores aparentemente per-

versos como el fenómeno de las “leyes plantilla” (es decir, leyes que se reproducen o se “copian” entre unas Comunidades y otras), que muestra de forma singular las ventajas de optar por una vía fácil a la hora de encarar la actividad legislativa. Parece claro que, en sus etapas iniciales, el principal elemento motor de este sistema de red se encontraba en algunas de las “primeras” Comunidades, y especialmente en Cataluña: pero a partir de la década final de siglo los nexos de interacción o de influencia siguen cauces más aleatorios o heterogéneos, pudiéndose apuntar incluso a la singular posición innovadora que viene adquiriendo en este campo la Comunidad de Madrid. La interconexión, el aprendizaje recíproco, la emulación de experiencias, de leyes y de políticas ajenas, comienza a convertirse en un fenómeno generalizado y difuso, preludiando el avance hacia un sistema de red.

Aunque, lógicamente, es posible seguir detectando diferencias significativas, éstas ya no responden con claridad a las claves del dualismo originario, ni siquiera tampoco a la continuidad de los recurrentes “hechos diferenciales”. Por ejemplo, resulta bastante sustancial y significativa la diferencia entre las Comunidades del norte peninsular, donde se otorga una mayor preferencia a políticas de tipo físico, que inciden sobre la infraestructura material (en ámbitos como infraestructuras, territorio, obras públicas, etc.), frente a las Comunidades de la periferia mediterránea, que suelen priorizar más bien las políticas de modernización cultural que afectan a la infraestructura inmaterial (educación, cultura). Del mismo modo, puede encontrarse una mayor preocupación por políticas de dimensión social o asistencial en Comunidades dotadas de un mayor desarrollo urbano, frente a aquellas donde predomina el medio rural.

Ahora bien, debemos nuevamente insistir en que esta tendencia dispersa e irregular de homogeneización “por abajo” adolece de un relativo *déficit de percepción*, ante la inercia dominante centrada en el recurrente discurso de la dualidad y el conflicto anticentro. Aunque también es cierto que este déficit de percepción no se debe exclusivamente a la influencia del discurso periodístico (siempre orientado hacia una lógica reductiva y al recurso de la espectacularidad propio de los *mass media*) sino también a un déficit estructural del sistema: el fracaso de los instrumentos de mediación de tipo federal.

Como ha subrayado a modo de balance Eliseo Aja<sup>13</sup>, el acelerado desarro-

<sup>13</sup> E. AJA, (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza.

llo autonómico español no se ha traducido en una institucionalización paralela de los instrumentos de mediación entre las partes y el todo: lo que se ha reforzado, entonces, es un esquema informal e inestable donde el tratamiento singular y diferenciado del Estado central con todas y cada una de las Comunidades Autónomas constituye la pauta habitual, que contribuye a autoalimentar a lo largo del tiempo la propia dimensión conflictual del proceso y sus déficits de gobernabilidad<sup>14</sup>. La eterna polémica sobre la reforma del Senado, para pasar a asumir sus funciones de cámara de representación territorial, puede considerarse, pese a los experimentos innovadores puestos en marcha reglamentariamente durante los años noventa, un rotundo fracaso. Y un balance similar cabría hacer de los sugestivos instrumentos de las Conferencias sectoriales, igualmente “mejorados” en cuanto a su diseño formal durante la década de los noventa<sup>15</sup>.

Ciertamente este déficit institucional podría, teóricamente, haber comenzado a encontrar un cauce de amortiguación en la propia arena institucional europea, considerada como el nuevo ámbito donde se determinan los intereses generales, y dotada en consecuencia de una cierta capacidad para operar como una especie de horizonte “suprafederal” de referencia: pero igualmente la inercia europea ha seguido manteniendo a lo largo del tiempo un cierto déficit institucional y una dominancia de su carácter estatal, que conduce incluso hacia efectos indirectos de “recentralización” del sistema.

## 6. ¿Evolución, bloqueo o salida?

La situación a comienzos del siglo XXI suscita pues numerosos interrogantes a la hora de encarar el futuro de un sistema caracterizado por su intensa dinámica expansiva, por su carácter abierto y escasamente coordinado y por su recurrente tensión conflictual, mantenida a lo largo del tiempo.

Naturalmente el primer problema consiste en clarificar con exactitud en qué etapa nos encontramos. Desde nuestra línea argumentativa, hemos

---

<sup>14</sup> R. BLANCO VALDÉS, “Stato delle Autonomie, asimmetria politica e governabilità (Reflessioni sull’esperienza spagnola)”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit. pp. 121–149.

<sup>15</sup> Cfr. una panorámica en ELEONORA CECCHERINI, “Le relazioni intergovernative. Alcuni cenni all’esperienza spagnola”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

tratado de demostrar que el sistema autonómico español ha entrado ya de forma consolidada en su (tercera) fase de ejercicio normalizado de competencias: en esta etapa las posibles diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas dependerán tanto del distinto tipo de demandas de cada territorio (mediadas a través de su respectiva mayoría política), como del diferente grado de eficiencia o de rendimiento institucional alcanzado: donde se expresaría el resultado efectivo de la acción pública en clave de *gobernanza*. Pero una etapa donde, al mismo tiempo, emerge de forma imprevista una dinámica de interacción y aprendizaje horizontal que viene homogeneizando “por abajo” a los distintos territorios.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que el periodo inicial del siglo XXI sería acaso un momento adecuado para encarar procesos de reflexión sobre el respectivo rendimiento institucional, una vez finalizada la anterior etapa histórica de “lucha por las competencias”, y ante la necesidad de enfrentar una nueva fase de ejercicio normalizado de las mismas, aunque ahora dentro de un entorno exterior en profunda transformación.

Tal reflexión parece haberse iniciado ya, de forma más o menos dispersa, en algunas Comunidades alrededor de ciertas propuestas difusas como el debate sobre la reforma de los Estatutos. Se trata de una reflexión que podría afectar a diversas áreas: la configuración del propio diseño institucional originario; las claves endógenas que en cada Comunidad pueden explicar el mayor o menor grado de eficacia en el ejercicio de las disponibilidades competenciales para la prestación de servicios y el desarrollo de políticas; o en general en relación con los procesos globales de captación y canalización de “nuevas” demandas sociales sobre el sistema; también, lógicamente, posibles reformas referidas a los mecanismos de adecuación al entorno institucional europeo.

Sin embargo, hemos venido insistiendo en que la *percepción* general del proceso autonómico viene ajustándose a ciertas claves reiterativas del modelo conflictual anterior: es decir, a la dinámica inercial de “lucha por las competencias” donde toda innovación del sistema parece consistir básicamente en el *incremento de las competencias* disponibles. Habitadas a un largo trayecto histórico consistente en el incremento constante de sus disponibilidades competenciales, donde se han venido “inyectando” dosis crecientes de recursos y de competencias, las Comunidades Autónomas se enfrentarían ahora a un auténtico “síndrome de abstinencia”: como Cronos devorando a sus propios hijos, toda nueva etapa autonómica será percibida

de forma inmediata como un necesario ascenso en el escalón competencial, o como una nueva etapa de una carrera incontrolada que conduce hacia un horizonte sin final.

Es cierto que, formalmente, pueden encontrarse algunas causas justificativas de esta dinámica inercial: los procesos de transferencias han ido dejando algunos “flecós” pendientes que, al cabo del tiempo, se perciben exageradamente en cada Comunidad como una auténtica “agresión” al propio orden institucional establecido, justificando así la reiterada dialéctica de la conflictividad anticentro. Aunque también es cierto que, a veces, el discurso de la conflictividad anticentro sirve más bien como estrategia de cobertura o enmascaramiento para ocultar rotundos fracasos en la propia gestión política interna. Las sentencias del Tribunal Constitucional, enormemente retrasadas en el tiempo, contribuyen a retardar la percepción del cambio de etapas, dentro de este complejo proceso global. E igualmente los efectos indirectos de “recentralización” del sistema, como consecuencia del impacto europeo, refuerzan el papel con frecuencia escasamente funcional del Estado central. En cualquier caso, la dialéctica de la lucha por las competencias parece haberse transformado en una constante inercial: de ser un argumento por su propia naturaleza coyuntural o transitorio, pasa a convertirse en un auténtico soporte estructural de la demanda autonómica anticentro, proyectada a lo largo del tiempo.

Ahora bien, en un contexto constitucionalmente delimitado y crecientemente afectado por el proceso de inmersión en la Unión Europea, la dinámica del incremento competencial debe tener, lógicamente, algunas fronteras: es decir, constituirá en todo caso una etapa, a partir de la cual el proceso autonómico tendrá que orientarse hacia nuevos horizontes. Sobre todo, si tenemos en cuenta que las claves que condicionan en la actualidad los mecanismos de la acción pública no se determinan ya sobre la base de una exclusividad competencial territorialmente delimitada, sino que se proyectan en la escala compleja y transfronteriza del gobierno multinivel: la nueva noción de “gobernanza multinivel” se aparecería ahora como una auténtica antítesis conceptual, que se enfrenta a toda pretensión soberanista y excluyente en la proyección territorial del poder público. Por ello, los desafíos de la acción pública en la escala regional tienden a situarse más bien en claves de cooperación y coordinación entre esferas institucionales distintas; y por eso en la práctica la tradicional concepción autorreferencial de los ordenamientos autonómicos viene experimentando quiebras cotidianas ante las claves interactivas de la regulación europea, el esfuerzo coordinador que se deduce de sus principales

programas y la interposición de figuras atípicas como el *partenariado*.

En definitiva, las líneas de desarrollo del nuevo orden territorial ya no se adaptan con claridad a esa reductiva simplicidad del tradicional conflicto territorial anticentro, que ha autoalimentado el proceso desde sus momentos iniciales, canalizado hacia una constante demanda de “nuevas” competencias con un horizonte conflictual aparentemente sin final, donde en la práctica apenas se perciben algunos lentos avances sustanciales en la “cultura” de la cooperación.

Sin embargo, una visión lógica de lo que podría ser la evolución “normalizada” del proceso autonómico en torno a las claves de eficiencia y eficacia del respectivo rendimiento institucional, contando con pautas de adecuación al contexto del gobierno multinivel, parece correr el riesgo de bloquearse ante la emergencia de factores inerciales que pueden llegar a suscitar riesgos de ruptura, especialmente a partir de las aventuradas propuestas de la mayoría gobernante en el País Vasco. El predominio de la percepción vertical, o de conflictividad anticentro, sobre la dimensión horizontal, de competitividad o de cooperación, contribuye a intensificar difusamente esta sensación de bloqueo del sistema.

Los factores que pueden explicar un *riesgo de bloqueo* del sistema parecen depender en primer lugar de una falta de comprensión o de aceptación de las reglas de juego realmente existentes en el sistema autonómico español de comienzos del siglo XXI: la creciente dinámica de heterogeneidad y de homogeneización por abajo, y la evidente competitividad en cuanto al rendimiento institucional efectivo alcanzado por numerosas Comunidades que en su origen eran del “segundo” nivel son datos que dibujan un nuevo panorama, seguramente inaceptable para quienes, desde ópticas nacionalistas endocentradas, no consideran posible renunciar al dualismo originario. Será preferible por lo tanto cerrar los ojos a la realidad histórica desencadenada tras más de dos décadas de proceso autonómico democrático, y retornar la mirada al lejano momento originario: es decir, al pacto constituyente y a la noción de soberanía. Tal pretensión podría llegar a ser legítima, incluso en sus últimas consecuencias, si no fuera porque, mientras tanto, el propio proceso europeo ha venido a diluir la vieja coherencia territorial-estatal de estos conceptos: pues ni los actuales Estados europeos son “soberanos”, ni disponen en rigor de un auténtico “poder constituyente” operativo, más allá de meras invocaciones retóricas. Situar la brújula de la orientación política en torno a estos arcaicos conceptos no pasa de ser una singular forma de cabalgar aceleradamente hacia el pasado.

Pero hay también otros elementos de bloqueo del sistema que no parecen estar operando exclusivamente desde la lógica del conflicto territorial originario, sino que se situarían más bien en la arena cotidiana de la competencia política entre mayoría y oposición. Se trata del uso de las Comunidades Autónomas como instrumentos “de oposición”, no ya contra Madrid, sino contra la *mayoría gobernante* en Madrid, dentro de un proceso que viene operando normalmente en clave cuasibipartidista. Tal estrategia parece estar conectada con la reiterada insuficiencia de los mecanismos de coordinación federal, pero se acaba convirtiendo en un factor perturbador para la propia autorreferencialidad del proceso autonómico. Ciertamente, en este caso sólo cabría hablar de “bloqueo” si se analiza el fenómeno desde la perspectiva autonómica: porque a otra escala, se trataría más bien de una recomposición del modo en que se desenvuelven en España las relaciones entre los (dos) partidos dominantes, o entre mayoría y oposición, operando estratégicamente desde sus respectivas esferas territoriales de hegemonía. Sin embargo, llevada hasta sus últimos extremos, se trata de una estrategia que conduciría hacia una cierta “alienación” a las Comunidades Autónomas de su emergente esfera de competitividad horizontal, para reiterar el eterno retorno a la lógica de la conflictividad vertical o anticentro, al servicio en este caso de la competencia entre partidos mayoritarios.

## 7. Opciones de salida

Con independencia de que las anteriores tendencias de “bloqueo” del sistema puedan encontrar directa o indirectamente soportes justificativos en la propia actuación del Gobierno central (que adolecería del mismo déficit de percepción que el resto de los sujetos afectados), cabría terminar planteando cuáles pueden ser algunas de las eventuales opciones de “salida” del proceso, más allá del normal desenvolvimiento de sus pautas lógicas de evolución. Se trataría en este caso de detectar posibles tendencias más o menos “innovadoras” en torno a las cuales puede operarse una cierta confluencia de los distintos tipos de exigencias o desafíos a los que debe hacer frente el sistema autonómico a comienzos del siglo XXI.

Entenderemos provisionalmente que son tres los tipos de exigencias o desafíos a los que, de forma simultánea, se enfrenta un sistema regional en el contexto democrático avanzado de comienzos del siglo XXI: (a) por una parte, a una cierta lógica expansiva, que se conecta difusamente con el principio de *subsidiariedad*, o con la noción de “*devolution*”; (b) por otra, a su

capacidad para detectar “nuevas” demandas procedentes desde abajo, y susceptibles de incorporarse a la agenda pública autonómica, en términos de innovación; (c) y finalmente, a una cierta capacidad de posicionamiento activo ante la dinámica interactiva del universo globalizado.

La lógica expansiva, que se expresa en la noción de subsidiariedad, parece reflejar una especie de visión invertida del viejo concepto de los “poderes implícitos”; en la primitiva doctrina constitucional norteamericana se consideraban poderes implícitos aquellos que, no estando reflejados explícitamente en la Constitución, acabaron decantando en la práctica una predominancia del poder central “federal” frente a los estados; en cambio, ahora serían más bien los circuitos institucionales más próximos al tejido social los que experimentarían un mayor autodesarrollo, confirmando así las tendencias a la proyección “desde abajo” del *welfare state* y de las políticas de autoconservación del tejido socioinstitucional frente al impacto del mercado globalizado<sup>16</sup>. Ahora bien, tal dinámica expansiva estaría seguramente conectada con la segunda exigencia, es decir, con la capacidad para detectar y tratar de dar respuesta a “nuevas” demandas o necesidades colectivas, relativamente al margen del sistema formal de competencias<sup>17</sup>.

Se trataría pues de superar la visión inexorablemente “formalista” que acompaña al proceso autonómico durante su fase de lucha por las competencias, entendidas éstas como un sistema vertical de materias absolutamente predefinido a partir del listado establecido en la Constitución, para entrar en un proceso aparentemente más difuso –aunque sin duda más creativo o innovador– donde las esferas institucionales más próximas al espacio vital inmediato de los ciudadanos deberán enfrentarse a la tarea detectar los nuevos tipos de demandas o necesidades sociales, que requieren respuestas activas desde la esfera pública<sup>18</sup>.

Estaríamos pues en un terreno fronterizo, en una “*border line*” que respon-

---

<sup>16</sup> FRITZ W. SCHARPF, (1996), “Unione Europea e *welfare state* nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1.

<sup>17</sup> Pues las visiones tradicionales a partir del sistema de competencias, conducen lógicamente a una visión centripeta. Cfr. LUCA MEZZETTI, “L’abbraccio fatale del bund: sistema federale e tendenza centripeta dei rapporti fra stato centrale e stati membri nell’esperienza tedesca”, en S. GAMBINO (a cura di), (1998), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, cit.

<sup>18</sup> Un reciente y paradigmático ejemplo sería el modo como se ha introducido en España el “testamento vital”, a partir de iniciativas generadas desde los parlamentos autonómicos.

de en última instancia a claves de innovación democrática desde abajo, donde tiende a desbordarse en consecuencia la tradicional visión “verticalista” de las Comunidades Autónomas entendidas como meros instrumentos de aplicación de las competencias “recibidas” desde el Estado central. Pero en este terreno las esferas regionales deberán competir ahora con los propios circuitos de gobierno local, desde donde igualmente se viene innovando en las áreas de políticas de proximidad al tejido social.

Esta capacidad para detectar nuevas demandas se conecta igualmente con unos de los argumentos más consistentes de la política contemporánea: el que se refiere a la definición de la *agenda pública*, entendida como un proceso donde la esfera política debe abrir sus circuitos de información y comunicación con el ambiente exterior, tratando de detectar los temas o asuntos que, normalmente, se suelen incorporar a la esfera de lo público a través de los medios de comunicación. En este caso se trata ciertamente de una especie de proyección “hacia fuera” del sistema político; es decir, una dinámica que iría más allá de las tradicionales visiones endocentradas de las esferas autonómicas, entendidas como ámbitos institucionales territorialmente delimitados, desde los cuales se proyecta una acción pública que debería limitarse a la mera aplicación de las competencias disponibles.

Por el contrario, el nuevo desafío se sitúa ahora en torno a la capacidad política de los sistemas autonómicos para “responder” a la pluralidad de asuntos que conforman la agenda pública de la actualidad, relativamente al margen del sistema predefinido de competencias. Pero con una peculiaridad: que tal respuesta no se concretaría necesariamente en el ejercicio efectivo de una acción pública inmediata (que podría venir delimitada competencialmente), sino que, frecuentemente, se limita a una mera toma de postura o a un posicionamiento activo frente a la realidad exterior.

En este sentido debería destacarse que, inicialmente, suelen ser más bien los parlamentos regionales las instancias donde, en clave pluralista, se están generando este tipo de respuestas, más propias del contexto contemporáneo de la llamada videopolítica. Es decir, la tendencia a expresar posicionamientos ante acontecimientos de la realidad política inmediata<sup>19</sup>, lo que permite a las regiones o autonomías convertirse en sujetos activos de la “*instant politics*” contemporánea, superando así en cierta medida las fronte-

---

<sup>19</sup> Sobre el tema, y desde la perspectiva italiana, cfr. P. CARETTI, M. MORISI, (2001), “Parlamento e politiche pubbliche”, *Quaderni Costituzionali*, nº 3.

ras territoriales y competenciales predefinidas. Pese a que la lógica de los posicionamientos puede interpretarse, en un sentido negativo, como una pérdida de la proyección inmediatamente intervencionista de la esfera pública, para ser sustituida por una mera dimensión de tipo simbólico-cosmético, conviene tener en cuenta que, desde esta perspectiva, se está operando una participación de las unidades territoriales regionales en la determinación interactiva de la agenda global: es decir, se estarían dando algunos pasos sustanciales dentro de un sistema de red hacia el horizonte de la “gobernanza multinivel”. Pero incluso, de un modo más específico, tales posicionamientos se convierten en elementos clave cuando se trata de fijar posiciones comunes ante propuestas programáticas procedentes de Bruselas: pues en este caso se trataría ya de concretos *procesos decisionales* de carácter interactivo que operan sobre una arena territorial plural, implicando la puesta en marcha de mecanismos de cooperación que suelen exigir una capacidad casi instantánea de respuesta.

Pero aún yendo incluso más allá de los meros posicionamientos “cosméticos”, o de la búsqueda de posiciones comunes en el proceso decisional europeo, es posible detectar otra línea operativa de proyección “hacia fuera” de las esferas regionales, que se situaría en determinadas áreas informales de las relaciones exteriores: áreas como la cooperación cultural, o la gestión de los flujos migratorios, constituyen igualmente circuitos de “salida” a través de los cuales las esferas regionales pueden llegar a operar activamente en un entorno caracterizado por la disolución de fronteras territoriales; incluso a veces llegando a afectar a las áreas del comercio exterior mediante vías indirectas, como el fomento a la constitución de empresas privadas de capital mixto (singularmente utilizado, por ejemplo, en el caso de la política pesquera con países ajenos a la UE).

De este modo, descubrimos que el desarrollo del pluralismo territorial a comienzos del siglo XXI permite abrir algunas vías de “salida” emergentes que irían más allá de sus pautas previsibles de evolución normalizada, permitiendo incluso superar eventuales riesgos de bloqueo mediante la apertura de líneas de adecuación competitiva al contexto de la globalización y a las exigencias de desarrollo democrático “desde abajo”. Como es lógico, tal capacidad de innovación tendrá igualmente un cierto desarrollo heterogéneo o irregular, traduciéndose en un proceso desigual de adaptación y respuesta de las diversas unidades territoriales a esta nueva realidad histórica: una heterogeneidad cuyas claves endógenas dependerán básicamente de los respectivos niveles de eficiencia institucional.

## 8. Consideraciones finales

En conclusión, podemos apuntar la hipótesis de que las posibilidades de adaptación competitiva de las instituciones regionales a este complejo proceso de aprendizaje interactivo dependerán del distinto grado de eficiencia institucional alcanzado por las respectivas unidades territoriales: una eficiencia que, como mínimo, deberá responder tanto a ciertas claves *endógenas* (que implican capacidad de respuesta frente a demandas internas), como a las nuevas claves *exógenas* e interactivas, relacionadas como la capacidad para actuar en un emergente contexto globalizado que tiende a operar a modo de un complejo sistema de red.

Desde la perspectiva endógena o interna, cabría sugerir que las propuestas de reforma institucional seguramente no podrán limitarse a claves de mera gobernabilidad, sino que deberán progresar igualmente hacia las nuevas exigencias de la *gobernanza*, implicando en consecuencia la puesta en práctica de experiencias organizativas y funcionales innovadoras, capaces de superar la tradicional inercia “estatalista” y burocrática que hasta ahora viene presidiendo la configuración institucional de las regiones europeas.

El correspondiente proceso de aprendizaje, que teóricamente conduciría a un incremento general de la eficiencia institucional, dependerá sin embargo no sólo de la capacidad singular de innovación de cada territorio, sino de unas pautas de aprendizaje horizontal e interactivo que pueden surgir de claves comparatistas (mediante la incorporación de las “mejores prácticas”) o de la adecuación a los propios programas europeos<sup>21</sup>.

En cuanto a la perspectiva exterior o exógena, se movería igualmente dentro de una pluralidad de coordenadas de acción: la formación de grandes *regiones europeas* podría constituir una de las primeras líneas de avance sustancial, pues la propia experiencia española viene demostrando la consistencia a medio o largo plazo de grandes tendencias de homogeneidad geográfica. Sin embargo, los programas europeos diseñan igualmente líneas experimentales alternativas de carácter deslocalizado, lo que implicaría la posibilidad de progresar de forma heterogénea dentro de la red global, mediante programas de cooperación entre regiones dispersas de Europa.

Y del mismo modo, las claves de proyección hacia afuera implican también

---

<sup>20</sup> Es decir, a un nuevo contexto comparatista superador de las viejas tradiciones estatistas europeas. Cfr. sobre el tema: LUCIO PEGORARO, ANGELO RINELLA, (2002), “Il metodo nel Diritto comparato”, en *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*, Padua, CEDAM.

diferentes hipótesis o modelos procesuales: los que dependen de la participación en programas europeos, o de la adopción de posiciones comunes en el ámbito estatal, conforme a un eje de proyección de tipo vertical; frente a los que operan desde claves más abiertas de cooperación o de emulación interactiva en el plano horizontal, mediante acuerdos autónomos entre diversas regiones: también en este ámbito la experiencia española viene marcando algunas tendencias significativas, susceptibles de incorporarse a la esfera supraestatal de la globalización y de la integración europea.