

Crònica del curs La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes

Diana Mampel Alandete*

* Diana Mampel Alandete és responsable en matèria de convenis a la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya.

Les reformes estatutàries aprovades a partir de l'any 2006 han originat que, en els últims temps, des dels sectors polític, institucional i acadèmic hagin sorgit diferents veus que advoquen per analitzar amb detall la situació actual de l'estat autonòmic i repensar les seves perspectives d'evolució en el futur.

En plena sintonia amb aquesta premissa, des de l'any 2007 el Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Centre Ernest Lluch organitza el curs *La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes*, amb el suport del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya.

Sota la direcció acadèmica del Dr. Eliseo Aja, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona que recentment ha estat nomenat membre del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, i del Dr. Joan VINTRÓ, també catedràtic de dret constitucional de la Universitat esmentada, el curs pretén esdevenir un fòrum anual de debat i intercanvi d'idees entre les persones que tenen responsabilitats en matèria de relacions intergovernamentals de les administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes, així com del món acadèmic universitari estatal i internacional.

Enguany, els principals eixos a partir dels quals s'han articulat les diferents intervencions dels ponents han estat els següents: l'activitat subvencional de l'Estat, especialment la manera com es regula i els conflictes que es generen; les perspectives de l'evolució de l'estat autonòmic; els instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals, tant de caràcter bilateral com multilateral; el nou sistema de finançament de les comunitats autònomes; les reformes estatutàries i la incidència que tenen en el règim local; i, finalment, des de l'òptica internacional s'han abordat les relacions intergovernamentals als Estats Units d'Amèrica.

Una vuitantena de persones en representació del Govern de l'Estat i dels governs del País Basc, Galícia, la Comunitat Valenciana, Extremadura i Catalunya, així com del món universitari, ha participat a la tercera edició del curs, que ha comptat amb ponents tan rellevants en l'àmbit acadèmic com Carles VIVER (catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i actual director de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya), Jesús Ruiz Huerta (catedràtic d'economia aplicada de la Universitat Rei Joan Carles de Madrid), Joaquim Ferret (catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona) i Thomas H. Lee (professor de dret internacional de la Fordham Law School, de Nova York). Quant a l'àmbit institucional, cal destacar la participació de Gaspar ZARRÍAS, secretari d'Estat de Cooperació Territorial del Ministeri de Política Territorial, i de Guillermo Fernández Vara, president de la Junta d'Extremadura.

Pel que fa al programa del curs en concret, convé ressaltar algunes de les ponències més interessants, com ara la del vicepresident emèrit del Tribunal Constitucional, Carles VIVER, que va iniciar la seva intervenció amb un repàs de l'actual legislació estatal en matèria de subvencions i de la repercussió de la jurisprudència constitucional i dels nous estatuts d'autonomia en aquesta normativa, amb una anàlisi exhaustiva de les previsions que estableix l'article 114 de l'Estatut català en relació amb l'activitat de foment.

Així mateix, Carles VIVER va incidir en els punts més conflictius de l'activitat subvencional de l'Estat, com ara que aquest utilitza a vegades les subvencions per cofinançar actuacions en àmbits de competència exclusiva de les comunitats autònomes —fet que condiona fortament la seva economia— o que s'empara excessivament en l'article 149.1 de la Constitució per evitar la territorialització de les subvencions. Finalment, VIVER va proposar

tot un seguit de mesures per millorar l'activitat de foment de l'Estat, entre les quals hi havia la de modificar la Llei general de subvencions.

El contrapunt a la intervenció del Dr. Carles Viver el va posar el director general de Desenvolupament Autonòmic del Ministeri de Política Territorial, Fernando Gurrea, que va afirmar que més del 20% de les discrepàncies entre l'Estat i les comunitats autònomes tenen l'activitat de foment de l'Estat com a protagonista, alhora que va enumerar els elements que, al seu parer, contribueixen a limitar la territorialització de les subvencions. Així mateix, va mencionar altres factors que distorsionen la territorialització de les subvencions, com ara les previsions que algunes disposicions addicionals dels nous textos estatutaris estableixen en matèria d'inversions. Això no obstant, el Dr. Viver va reconèixer la necessitat de corregir algunes disfuncions del sistema i va proposar l'adopció d'algunes mesures, entre les quals destaquen la millora de la qualitat tècnica de la normativa estatal en aquesta matèria i l'increment de la participació de les comunitats autònomes per a l'establiment d'acords de forma prèvia a la convocatòria de les subvencions.

Per altra banda, el secretari d'Estat de Cooperació Territorial del Ministeri de Política Territorial, Gaspar Zarrías, va remarcar que la clau per a la consolidació de l'estat de les autonomies passa per trobar l'equilibri entre pluralitat i unitat. Amb aquesta línia argumental de fons, va assenyalar que Espanya és un dels estats més descentralitzats d'Europa i que cal aprofundir en aquest camí per millorar la capacitat d'autogovern de les comunitats autònomes i perquè aquesta descentralització repercuteixi en una millor atenció de les demandes de la ciutadania en l'execució de les polítiques públiques.

Gaspar Zarrías també va constatar la necessitat d'intensificar els mecanismes de col·laboració i cooperació, tant de caràcter bilateral com multilateral, i de millorar-ne l'eficàcia, així com la conveniència de reprendre la modernització dels estatuts d'autonomia iniciada l'any 2006 des de la lleialtat, el diàleg i la cooperació institucional, en la mateixa línia que s'ha seguit per acordar el nou sistema de finançament autonòmic, que considera més just i més equitatiu que el fins ara vigent. Per acabar, va posar èmfasi en un tema sempre candent i controvertit, com és la reforma del Senat, amb l'objectiu que la cambra alta esdevingui un autèntic fòrum autonòmic de debat, si bé va reconèixer que en aquests moments no es donen les condicions òptimes per iniciar una modificació del text constitucional que la permeti.

El president de la Junta d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, va coincidir amb el secretari d'Estat de Política Territorial en la imperiosa necessitat de reformar la Constitució espanyola per adaptar-la a la realitat de l'estat de les autonomies i donar cabuda al procés de descentralització que està en marxa i que encara no ha culminat, atès que l'any 1978 era impensable imaginar com es desenvoluparia tot aquest procés.

En aquest sentit, Fernández Vara va insistir en la no-sacralització de la nostra Carta Magna i en el fet que l'aprovació de les reformes estatutàries de segona generació, quan ja s'han produït els traspassos a totes les comunitats autònomes en matèria d'educació i sanitat, ens situa en una nova dimensió, en la qual la col·laboració intergovernamental —bilateral i multilateral— esdevé cabdal per construir l'edifici autonòmic —especialment la cooperació anomenada *horitzontal*— entre les comunitats autònomes. Tanmateix, va aclarir que la redacció actual de l'article 145.1 de la Constitució, que prohibeix la federació de comunitats autònomes, no facilita les coses i genera molt de recel en l'àmbit polític amb vista a la constitució d'un veritable Fòrum de Governos Autonòmics similar als que ja funcionen als estats europeus de tall federal (Alemanya, Àustria, etc.), del qual és

un ferm partidari i en relació amb el qual està convençut que, amb el consens necessari, es podria reunir per primera vegada durant el primer trimestre de 2010.

La directora de l'Oficina Tècnica de Suport al Desplegament de l'Estatut de la Generalitat de Catalunya, María del Mar Pérez Velasco, va reblar el clau quan va apuntar que la bilateralitat i la multilateralitat són instruments de col·laboració entre governs de caràcter complementari i no excloent. El fet que la majoria de nous textos estatutaris, de forma pràcticament idèntica el català i l'andalús, hagin regulat expressament les comissions bilaterals entre l'Estat i la comunitat autònoma, ha provocat, d'acord amb el seu parer, una certa malfiança cap aquesta figura i la impugnació, en el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, del precepte corresponent mitjançant la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat.

En l'apartat del curs dedicat al nou sistema de finançament aprovat el passat mes de juliol, el Dr. Jesús Ruiz Huerta va repassar, en primer lloc, les característiques i les problemàtiques del sistema anterior, aprovat per unanimitat l'any 2001. En segon lloc, va especificar que prèviament a la reforma d'aquest sistema es van produir diverses circumstàncies que cal tenir en compte, com ara la necessitat —derivada de la pertinença a la Unió Europea— de coordinar i d'harmonitzar cada cop més la legislació interna, així com el procés de descentralització política, que feia impossible concebre un repartiment de poder sense cedir competències a les comunitats autònomes en la distribució dels recursos d'acord amb els principis d'autonomia i coresponsabilitat. A l'últim, el catedràtic d'economia aplicada de la Universitat Rei Joan Carles va explicar acuradament totes les millores que ha introduït el nou sistema de finançament, que pretén, entre d'altres, garantir la igualtat en el finançament per càpita dels serveis públics fonamentals, incorporar mecanismes d'actualització (com ara l'obligatorietat d'ajustar anualment els canvis en la població) i augmentar el volum d'ingressos automàtics que reben les comunitats autònomes. Això no obstant, Ruiz Huerta va afegir que la crisi econòmica d'abast mundial que actualment ens colpeja farà que el nou model de finançament s'hagi d'aplicar amb ajustaments.

A diferència de les edicions anteriors, en què la ponència dedicada a l'articulació de les relacions intergovernamentals en altres estats tenia una presència europea hegemònica, amb Alemanya i Suïssa com a estats federals de referència, enguany aquesta part del curs l'ha protagonitzada la configuració d'aquestes relacions als Estats Units d'Amèrica, a càrrec del professor de dret internacional Thomas H. Lee, de la Fordham Law School (Nova York).

En la seva intervenció, Lee va destacar les diferències entre el sistema nord-americà i l'espanyol, ja que el primer es configura a partir de la unió de diversos estats independents, és a dir, parteix de la descentralització per arribar al model federal actual, i, per contra, el sistema espanyol prové d'un estat fortament centralitzat que s'ha anat descentralitzant fins a arribar a l'estat de les autonomies. Malgrat això, va assenyalar que als Estats Units les relacions intergovernamentals també s'articulen verticalment, entre el Govern federal i el Govern estatal, i horitzontalment, entre els diversos governs estatals.

Quant a les relacions verticals, tot i l'evident flexibilitat del sistema i la gran autonomia dels estats en relació amb el Govern federal, el professor Lee també va constatar que, en l'actual marc de crisi econòmica, el Govern federal sovint interfereix mitjançant l'activitat subvencional en les competències atribuïdes als estats. Respecte a les relacions horitzontals, va esmentar de manera especial la National Governments Association, una associació configurada com un autèntic *lobby* que permet la reunió de tots els governadors dels estats per tractar temes relacionats sobretot amb el comerç, el desenvolupament, l'educació, la sanitat i el medi ambient.

A la vista de les ponències presentades, cal concloure que en un món cada cop més global i interdependent, els governs han de treballar de manera conjunta per satisfer les demandes legítimes de la ciutadania, que reclama una millor gestió de les polítiques públiques.

En aquest context, serà necessari reflexionar profundament sobre els mecanismes de relacions intergovernamentals que ja funcionen en l'actualitat i veure com es poden millorar, alhora que haurem de ser capaços de visualitzar els inconvenients i els avenços positius que pot comportar l'adopció de nous instruments de col·laboració i cooperació. Els fòrums de debat com el curs *La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes* ens permeten trobar els elements necessaris per tal d'establir, entre tots, les bases d'un model de convivència que des de la diversitat ens ajudi a avançar conjuntament cap al futur.