



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Direcció General
de Relacions Institucionals**

Consorci Universitat Internacional
Menéndez Pelayo de Barcelona

CUIMPB
Centre Ernest Lluch



**La col·laboració entre l'Estat
i les Comunitats Autònomes**

2009

La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes

La Col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Resum de les conferències pronunciades en el marc del curs de tardor de 2009 organitzat pel Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona. – Referències bibliogràfiques. – Text en català, resum en castellà, anglès, francès i aranès

I. Alonso, Fèlix dir. II. Catalunya. Direcció General de Relacions Institucionals III. Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Centre Ernest Lluch

1. Relacions intergovernamentals – Espanya – Comunitats autònomes 2. Cooperació interterritorial – Espanya – Comunitats autònomes 353(460-32)

Director

Fèlix Alonso

Subdirector

Antonio Revilla

Coordinació conferències

Diana Mampel

Coordinació

Isabel Muntané

Edició

Pilar Barragan i Maria Serrano

Disseny i producció gràfica

Hoipoi Studio

Fotografia portada

David Tortosa

Dipòsit legal: XXXXXXXX

Tiratge: 800 exemplars

Direcció General de Relacions Institucionals

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409, 08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 33 Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.cat www.gencat.cat/dirip
www.gencat.cat/drep/butlletins.htm

Imprès en paper ecològic i reciclat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Direcció General
de Relacions Institucionals**

Consorci Universitat Internacional
Menéndez Pelayo de Barcelona

CUIMPB
Centre Ernest Lluch

» **Índex**

- 07. Salutació** de Joan Saura, conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.
- 13. Presentació** Fèlix Alonso, director general de Relacions Institucionals.
- 15. Introducció.**
- 17. *L'activitat subvencional de l'Estat: regulació i conflictes.***
Carles Viver, catedràtic de Dret Constitucional, Universitat Pompeu Fabra.
- 21. Fernando Gurrea**, director general de Desenvolupament Autonòmic, Ministeri de Política Territorial.
- 27. *Perspectives en l'evolució de l'Estat Autonòmic.***
Gaspar Zarrías, secretari d'Estat de Cooperació Territorial, Ministeri de Política Territorial.
- 33. *Instrumentes per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (I).***
- Conferències sectorials.
Eliseo Aja, catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona.
- 39. - *Plans i programes conjunts.***
Sandra León, Investigadora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 43. *El nou sistema de finançament de les comunitats autònomes: bilateralitat i multilateralitat i model.***
Jesús Ruiz-Huerta, catedràtic d'Economia Aplicada, Universitat Rey Juan Carlos.
- 49. *La col·laboració horitzontal entre Comunitats Autònomes: cap una conferència de presidents?***
Guillermo Fernández Vara, president de la Junta de Extremadura.
- 55. *Instrumentes per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II).***
- Convenis horitzontals.
Josefa Ridaura, professora titular de Dret Constitucional, Universitat de València.
- 59. - *Les comissions bilaterals.***
Maria del Mar Pérez Velasco, directora de l'Oficina Tècnica de Suport per al Desplegament de l'Estatut, Departament de Relacions Institucionals i Participació.
- 65. *Les relacions intergovernamentals als Estats Units.***
Thomas H. Lee, professor de Dret Internacional, Fordham Law School (Nova York).

69. *El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya i el règim local.*
Joaquim Ferret, catedràtic de Dret Administratiu, Universitat Autònoma de Barcelona.
75. **Resum** (català, aranès, castellà, francès i anglès).

» Salutació de Joan Saura

**Conseller d'Interior,
 Relacions Institucionals i Participació**

Com és prou sabut per tothom, la Constitució de 1978 (CE) és ambigua, dinàmica i permet un marge d'interpretació molt ampli, amb la finalitat de donar cabuda a les diferents sensibilitats polítiques i socials d'aquella època, amb la ferma voluntat d'aplegar tothom, permetre el pas de la transició a la democràcia de forma pacífica i consensuada, i possibilitar-ne així la consolidació.

És segurament per aquests motius que el text constitucional no dissenya un model determinat d'Estat ni tampoc no aborda de manera completa l'articulació d'un sistema de relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, ni d'aquestes entre si.

En aquest sentit, el títol VIII de la CE relatiu a l'organització territorial de l'Estat preveu substancialment les diferents vies per tal que els territoris que integren Espanya es constitueixin en comunitats autònomes, les competències que podran assumir i les que pertocquen exclusivament a l'Estat, l'organització institucional autonòmica, etc., però no va més enllà.

Pel que fa a les relacions intergovernamentals, la nostra Carta Magna bàsicament es limita a prohibir les federacions de comunitats autònomes i a regular la subscripció de convenis entre si (article 145), sense fer cap esment a la formalització d'instruments convencionals entre l'Estat i les comunitats autònomes. Els Estatuts d'autonomia sorgits a partir de 1979 contribueixen a perfilar una mica més aquest model d'Estat, certament obert, que s'ha acabat definint com un Estat autonòmic o de les autonomies.

La seva posada en marxa, amb el consegüent traspàs de competències, de mitjans i de serveis a les comunitats autònomes durant la dècada dels vuitanta, va evidenciar la necessitat d'utilitzar diversos mecanismes de col·laboració entre l'Estat i els governs autonòmics. Calien instruments tant de caràcter multilateral com bilateral per intercanviar informació i tractar temes d'interès comú i també, sobretot, per resoldre des de l'òptica de la col·laboració institucional situacions competencials complexes.

La Llei de procés autonòmic i la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, entre d'altres, van introduir tímidament diferents instruments de cooperació intergovernamental (conferències sectorials, comissions bilaterals de cooperació).

A partir dels anys vuitanta, es plantegen nous reptes econòmics, polítics i socials. Entre aquests, hi ha l'entrada a la Unió Europea i l'arribada de nous fenòmens globals, com la immigració, el canvi climàtic o la implantació generalitzada de les noves tecnologies i de la societat de la informació. S'evidencia així l'esgotament d'un sistema i la necessitat de superar-lo. Cal cercar vies que permetin una distribució territorial del poder més equilibrada i una millora de l'execució de les polítiques públiques dels governs, que reverteixi en una gestió àgil, eficaç i propera als ciutadans i ciutadanes. Això fa indispensable obtenir més i millor autogovern.

Catalunya, juntament amb altres comunitats autònomes, ha tingut i té un paper de lideratge importantíssim en el procés de reforma de la distribució territorial del poder i de demanda de més autogovern. Ho demostra el plantejament d'un nou Estatut d'autonomia inequívocament ambiciós i amb una clara voluntat de fer avançar el sistema autonòmic en un sentit marcadament federal, en sintonia amb la majoria dels Estats europeus amb el poder polític descentralitzat que ens envolten.

En un món cada cop més global i interdependent, els governs no poden mantenir-se aïllats i impermeables a les necessitats reals de les persones. Els governs han de col·laborar en xarxa en tots aquells assumptes que els interessin i que afecten directament la ciutadania, ja sigui en el camp de les infraestructures, dels serveis socials, de l'educació i la salut, o del medi ambient i l'habitatge, per posar alguns exemples. La cooperació és encara més important en el context d'una crisi financera d'abast mundial que ens sacseja i ens afecta en la nostra vida quotidiana.

Per tant, és molt important aprofundir les relacions i intensificar la nostra participació en la definició de polítiques públiques mitjançant els mecanismes de col·laboració intergovernamentals. El nostre Estatut d'autonomia no és aliè a aquesta necessitat, i dedica el capítol I del títol V íntegrament a les "Relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes".

Des del Govern de la Generalitat creiem que aquesta voluntat de col·laboració intergovernamental s'ha de materialitzar. D'una banda, cal enfortir les relacions verticals –bilaterals i multilaterals– ja existents entre l'Estat i les comunitats autònomes, i millorar tots els aspectes que calgui per fer-los més àgils i resolutius. De l'altra, estem decidits a impulsar les cada cop més necessàries i imprescindibles relacions de cooperació horitzontals –entre comunitats autònomes–, i crear fòrums de debat i d'intercanvi d'experiències en matèries d'interès comú; així s'afegeixen nous elements

d'actuació en l'execució de les polítiques públiques adreçades a la ciutadania, des d'una visió policèntrica.

Quant a les relacions verticals de caràcter bilateral, destaca de manera especial la Comissió Bilateral Generalitat – Estat, que d'acord amb l'article 183 de l'Estatut esdevé el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

En aquest sentit, la Comissió Bilateral s'ha configurat també com un espai importantíssim d'impuls per al desenvolupament de l'Estatut en tot allò que requereix la implicació del Govern de l'Estat per a la seva consecució –per exemple, en matèria de traspàsos, convenis i conflictivitat constitucional.

Des de la seva constitució, el 26 de febrer de 2007, fins al dia d'avui, s'han dut a terme set reunions. S'han produït avenços polítics importants, com ara diversos acords sobre el traspàs de l'Hospital Clínic, de la gestió del litoral, de la inspecció de treball i dels permisos inicials de treball dels estrangers, per esmentar-ne alguns dels més notables.

Així mateix, en la reunió que es va fer el mes de febrer passat, també es va acordar una inversió estatal en infraestructures a Catalunya per un valor de 800 milions d'euros, per tal d'acomplir allò que preveu la disposició addicional tercera del nostre Estatut d'autonomia. En l'última reunió, el 21 de juliol, es va acordar el traspàs de Rodalies – Renfe, una competència llargament reclamada i esperada, no només pel Govern de la Generalitat, sinó també per la ciutadania de Catalunya, i que només resta pendent la seva culminació efectiva.

D'altra banda, la tasca de la Comissió Bilateral ha permès l'adopció de diversos acords per avançar en l'intercanvi periòdic d'informació entre ambdós governs en relació amb els convenis de col·laboració i cooperació que se signen entre la Generalitat i l'Estat, així com en matèria de conferències sectorials i altres òrgans de participació.

En vista dels avenços aconseguits hem de fer una valoració, en general, molt positiva de la tasca duta a terme fins ara per la Comissió Bilateral, si bé no podem oblidar els problemes de lentitud i de manca de diligència de l'Estat en determinats casos.

Una de les particularitats del nostre sistema autonòmic, en comparació amb altres Estats compostos, és la manca de relacions horitzontals. Certament, vivim en un estat descentralitzat, però les comunitats autònomes no disposen de mecanismes de cooperació intergovernamental eficaços i, a més, el Senat no exerceix de veritable cambra de representació autonòmica.

Aquesta situació contrasta amb la d'Alemanya, Àustria o Suïssa, on funcionen conferències sectorials horitzontals amb la participació dels ministres del ram de cada *land* o cantó. En aquests països també trobem Conferències de Presidents de *land* o cantó. Un altre exemple és el Canadà, que va crear l'any 2003 el Consell de la Federació, que aplega els primers ministres de les províncies i els territoris canadencs.

Per començar a corregir aquesta situació, els governs d'Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya, Illes Balears i València –les sis comunitats autònomes que a partir de l'any 2006 hem reformat els nostres Estatuts– hem acordat reunir-nos de manera periòdica en el marc d'una nova política de cooperació i de cohesió de l'Estat autònic.

Un dels objectius d'aquestes trobades –anomenades *Encuentros*– és promoure una coordinació correcta de les competències que tenim atribuïdes, i que la col·laboració es tradueixi en un benefici concret i palpable per a la ciutadania.

Ja s'han dut a terme quatre reunions d'aquestes característiques: el juliol i l'octubre de l'any 2008 a Saragossa i a Sevilla, respectivament; el febrer de 2009 a Valladolid, on es van signar dos protocols de col·laboració en matèria de caça i pesca i de violència de gènere, i el 29 de juny a València, on es van acordar tres instruments convencionals en matèria de salut.

Aquest instrument de cooperació horitzontal és totalment inèdit a Espanya i caldrà veure, doncs, com evoluciona. Del que no tinc cap dubte és que es tracta d'una iniciativa importantíssima i positiva per a la gestió en xarxa de les polítiques públiques. Ens obre noves perspectives de col·laboració entre els governs de les comunitats autònomes sense la necessària concurrència de l'Estat. Caldrà potenciar aquestes trobades d'ara endavant, consolidar-les i, per descomptat, fer-les extensives a les altres comunitats autònomes.

Un altre dèficit del nostre sistema autònic quant a les relacions intergovernamentals horitzontals, que com ja he dit abans ens diferencia de la resta d'Estats federals veïns, rau en la inexistència a Espanya d'una Conferència de Presidents de comunitats autònomes. Coincideixo plenament amb el president de la Junta d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, que és necessari impulsar una veritable Conferència de Presidents de Comunitats Autònomes, que sigui convocada pels membres i sense la necessària assistència del president del Govern de l'Estat. I també estic convençut que cal continuar en aquesta línia per estretir les relacions entre els governs de les comunitats autònomes i enfortir-les, amb la convocatòria de conferències de consellers en l'àmbit de les seves competències.

Si prenem en consideració la manera com s'articulen les relacions intergovernamentals –verticals o horitzontals, amb caràcter bilateral o multilateral– en els Estats amb models democràtics descentralitzats més semblants al nostre, veurem que no hi ha un model únic que es pugui extrapolar amb èxit a tots els altres. Cada país mira d'adequar els mecanismes ja existents a les noves realitats i, quan això no és possible, en crea de nous.

En aquest sentit, la nova generació d'Estatuts d'autonomia, entre els quals hi ha el de Catalunya, destaca per donar un marc jurídic específic a les relacions amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes. Les reforça, i ho fa no a partir de la subordinació o la imposició, sinó de la bilateralitat i la multilateralitat, de la col·laboració i la participació, sense perdre de vista que les relacions han d'estar fonamentades en els principis d'autonomia i de lleialtat institucional mútua.

Però perquè això sigui així, perquè es doni una veritable relació oberta i en xarxa com requereix el govern i l'administració del segle XXI, és imprescindible que es continuï desenvolupant l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) amb plena "normalitat" institucional. Així s'ha fet en els darrers tres anys, des de la seva entrada en vigor com a norma aprovada pel legislador –autònic i estatal– i ratificada pel poble de Catalunya, amb el convenciment –tant del Govern de l'Estat com de la Generalitat– de la seva constitucionalitat. Cal, també, que aquest desplegament es faci de manera decidida i a bon ritme, sense més excuses ni dilacions.

És en el marc d'aquest desplegament de l'Estatut, que se'ns plantegen força reptes de futur, entre els quals m'agradaria destacar-ne dos que considero que s'han d'abordar amb caràcter més immediat.

Un d'aquests és l'articulació dels mecanismes necessaris per possibilitar la participació de les comunitats autònomes en els processos de decisió per designar membres o representants en determinades institucions i organismes econòmics i socials de l'Estat –com ara el Consell General del Poder Judicial, el Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors o la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, per posar alguns exemples (articles 180 a 182 de l'EAC).

L'altre té a veure amb la Presidència del Consell de la Unió Europea, que Espanya assumirà per quarta vegada durant el primer semestre de 2010. Es tracta d'un moment molt decisiu des del punt de vista econòmic i institucional, ja que coincidirà amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Per tant, el segon repte consisteix a aprofitar aquesta gran oportunitat per millorar els mecanismes de participació de les comunitats autònomes en

els afers de la Unió Europea i per avançar, globalment, cap a un augment de la implicació de les regions –enteses aquí com a comunitats autònomes– en la formulació de les polítiques comunitàries (article 184 a 192 de l'EAC).

Convé, doncs, buscar entre tots plegats –Estat i comunitats autònomes– els instruments que s'adeqüin més i millor a la nostra realitat, amb la voluntat inequívoca d'avançar conjuntament des de la diversitat, perquè aquest és l'element que ens enriqueix i que ens ajuda a progressar com a societat i com a país.

La realització d'aquest curs de tardor contribueix, sens dubte, a analitzar l'experiència acumulada, a reflexionar sobre el present i, per descomptat, a debatre sobre el futur de les relacions de col·laboració intergovernamentals en totes les seves dimensions.

» Presentació de Fèlix Alonso

**Director general de Relacions Institucionals
del departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació**

El recull que teniu a les mans és el resum de les conferències que van pronunciar-se durant el curs de tardor organitzat pel Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, titulat *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*. La publicació continua el projecte ençetat amb l'edició de les ponències de la Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis, el 2008, que pretén difondre el treball que el Departament realitza en matèria de cooperació intergovernamental.

La descentralització de l'Estat espanyol ha fet un salt qualitatiu amb els estatuts d'autonomia aprovats durant el 2006 i el 2007. Els textos han reforçat els mecanismes de col·laboració tant amb l'Estat com amb les altres comunitats autònomes. No podia ser d'una altra manera. En l'evolució de l'Estat de les autonomies, la descentralització ha d'anar acompanyada de la cooperació per donar una resposta efectiva a les necessitats de la ciutadania. El president d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, va defensar durant les jornades de 2009 la proposta de crear un Fòrum de Governos Autònoms sense la presència del president del Govern central. És una iniciativa que podria contribuir de manera significativa a articular la col·laboració necessària entre autonomies.

Un altre dels àmbits en què han de continuar treballant els governs és la transparència. La claredat és fonamental per combatre la desafecció política i l'allunyament que part de la ciutadania sent envers l'Administració. És necessari que la complexitat de l'Estat autònom no sigui un obstacle per a la participació política de la societat civil. Un exemple dels esforços que el Govern de la Generalitat esmerça en aquest sentit és el Registre de Convenis, al qual es pot accedir lliurement a través d'Internet.

Finalment, no podem oblidar el paper que tindrà el sistema de finançament acordat el juliol de 2009. Amb el nou model, les comunitats autònomes rebran unes aportacions de l'Estat més adequades a les necessitats de la seva població i dels serveis que ofereixen a la ciutadania i que, per tant, n'equilibraran els ingressos i les despeses. Tot això ha de revertir en una millor gestió dels recursos per al benestar de la ciutadania i en més

coresponsabilitat fiscal de les institucions. Per tant, ens permet avançar cap a un equilibri fiscal més gran demanat des de fa anys per Catalunya i sense trencar en cap moment la solidaritat que ens ha caracteritzat com a país.

En un moment transcendent del desenvolupament de l'Estat autònic, la reflexió és imprescindible. La finalitat d'aquesta publicació és contribuir al debat polític que ens farà avançar i, per descomptat, farà avançar el nostre model d'estat durant els propers anys.

» Introducció

El Centre de Cultura Contemporània de Barcelona va acollir, durant el 19 i el 20 d'octubre de 2009, el curs *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*. L'activitat formativa va estar patrocinada per la Direcció General de Relacions Institucionals i organitzada pel Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona (CUIMPB). Les jornades van servir per reflexionar sobre com és i cap a on ha d'anar l'Estat autònic, tot incidint en la necessitat de fomentar la col·laboració horitzontal entre les diferents comunitats.

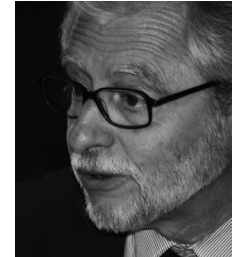
En el curs, dirigit pels catedràtics de Dret Constitucional Eliseo Aja i Joan Vintró, es van fer ponències tant tècniques com polítiques. Les primeres van analitzar els instruments de cooperació existents, mentre que en les segones es va fer una valoració més general de la descentralització assolida amb l'Estat de les autonomies.

Més de vuitanta persones van assistir a les sessions de formació i debat del curs de tardor del CUIMPB. La gran majoria dels participants era personal tècnic i directiu de diverses àrees de l'Administració pública, tant de la catalana com de la resta de l'Estat (Melilla, Galícia i el País Basc). L'objectiu d'aquesta publicació és fer arribar a les persones que hi puguin estar interessades les idees principals que es van presentar durant les jornades, a través dels resums de les diferents ponències. Amb iniciatives com aquesta, la Direcció General de Relacions Institucionals vol contribuir al foment de la cooperació horitzontal i el debat públic sobre com han de ser les relacions entre les comunitats autònomes.

Carles Viver Pi-Sunyer

Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat Pompeu Fabra

És llicenciat i doctor en Dret per la Universitat de Barcelona i catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Actualment, és director de l'Institut d'Estudis Autònòmics, membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya i magistrat del Tribunal Constitucional d'Andorra.



Va ser membre de la Comissió que va crear la Universitat Pompeu Fabra i primer degà de la seva Facultat de Dret. En el període 1992-2001 va ser magistrat del Tribunal Constitucional i en va ocupar la vicepresidència entre els anys 1998 i 2001. Ha centrat la seva activitat investigadora i les publicacions en els àmbits de l'organització territorial de l'Estat, la tècnica legislativa i la jurisdicció constitucional.

» L'activitat subvencional de l'Estat

La ponència va abordar tres qüestions: primera, va recordar les normes que haurien de regular l'activitat subvencional de l'Estat; segona, va analitzar els principals problemes que presenta a la pràctica l'exercici d'aquesta activitat estatal i, finalment, va proposar algunes alternatives per tal d'aconseguir que l'activitat respectés el sistema constitucional de distribució de competències.

Pel que fa a les normes es va destacar:

Primer. Que, segons va declarar la STC 13/1992, l'Estat pot destinar recursos a qualsevol finalitat i afectar qualsevol matèria, malgrat que no hi tingui competència.

Segon. Que, tanmateix, ha de destinar aquests recursos tot respectant la distribució de competències. Això significa:

a) Que si les destina a àmbits materials en què no té competències o té només competències bàsiques, l'Estat pot fixar els objectius genèrics als quals s'han de destinar els recursos, però la concreció d'aquests objectius així com la determinació dels requisits que han de complir els destinataris, la regulació del procediment de concessió i la seva gestió corresponen a les comunitats autònomes, és a dir, que els ha de territorialitzar.

b) Que si l'Estat té competències legislatives pot fixar els objectius i els requisits per obtenir les subvencions i regular la tramitació, però ha de territorialitzar aquesta tramitació així com la concessió de les subvencions.

Tanmateix, aquestes normes preveuen també excepcions, supòsits en què no cal territorialitzar els aspectes abans esmentats. Per exemple, segons el Tribunal Constitucional, aquestes excepcions es produirien quan es tracta de garantir la igualtat d'accés a les subvencions o quan no se'n superi la quantia màxima.

Els nous estatuts incorporen les normes abans esmentades i n'accepten també les excepcions, però en aquest cas exigeixen la participació de les comunitats autònomes en la decisió de si una subvenció es pot territorialitzar o no i, en tot cas, la seva participació en la gestió.

Pel que fa a l'aplicació pràctica d'aquestes normes, quins són els problemes que presenta en l'actualitat l'activitat subvencional de l'Estat? Es van apuntar sis problemes concrets:

1. Amb molta freqüència, entre un 80% i un 90% dels casos en supòsits en què l'Estat té només competències bàsiques, l'Estat no es limita a fixar objectius genèrics, sinó que fixa fins concrets i requisits dels destinataris i amb molta freqüència (60% dels casos) reté la gestió de les subvencions. El ponent va destacar que sorprèn que es consideri en aquests supòsits que una subvenció ha estat ja territorialitzada quan només se n'ha territorialitzat la gestió, ja que el que és més rellevant és la territorialització de les finalitats i dels requisits, perquè a través d'aquests es fixen les polítiques públiques que comporta tota subvenció.

2. Amb molta freqüència l'Estat es reserva la gestió de subvencions atorgades sobre matèries en les quals només té competència legislativa.

3. Darrerament l'Estat es reserva totes les funcions relatives a determinades subvencions al·legant com a únic títol competencial el 149.1.1 de la Constitució, sense esmentar, perquè no existeix, cap dret constitucional del qual pugui garantir-se la igualtat en l'exercici de les seves condicions bàsiques.

4. Quan les subvencions no es territorialitzen, malgrat que cal fer-ho, les comunitats autònomes no participen en la decisió de no territorialitzar ni en la gestió d'aquestes subvencions.

5. L'Estat cada cop amb més freqüència condiona les subvencions al cofinançament de les comunitats autònomes, amb la qual cosa no solament posa en qüestió la seva autonomia política, sinó també la seva autonomia financera.

6. Finalment, el problema derivat de la manera laxa en què l'Estat interpreta i aplica les ja laxes excepcions a les normes generals abans exposades. Com a exemples d'aquests criteris summament oberts emprats per justificar

la no territorialització s'esmenten: la simple dada que la subvenció l'atorga un organisme estatal autònom; la incidència exterior de les subvencions; el fet de provenir de fonts comunitàries; el caràcter "innovador" de les mesures de foment; la prevalença de l'interès general de l'Estat i de la competència estatal, i, per descomptat, el criteri estrella de la supraterritorialitat dels destinataris, que va ser àmpliament criticat.

Per acabar aquest apartat, s'efectuen dues precisions: primera, que en la gran majoria dels casos la pretesa o real impossibilitat de territorialització no deriva de la "naturalesa de les coses", sinó que és fruit precisament de la configuració que lliurement dóna el legislador estatal a les subvencions; i, segona, que la centralització de les subvencions estatals sol justificar-se amb l'argument que les comunitats autònomes consenten la no territorialització. No es pot negar que en molts casos això és així, però tampoc no es pot desconèixer, com ha destacat la doctrina en altres països, que molt sovint es tracta d'un consentiment forçat, propi dels contractes d'adhesió.

Tercer. Pel que fa a les propostes de cara a millorar l'activitat subvencional de l'Estat, el doctor Viver suggereix:

1. Revisar la pràctica emprada per l'Estat de regular íntegrament els objectius i les condicions d'obtenció de les seves subvencions quan afecten matèries en què només té competències bàsiques.

2. Revisar la manera expansiva en què s'utilitza la competència de l'article 149.1.1 CE, especialment quan es fa sense connexió amb cap altre dret constitucional.

3. Fixar els criteris que permetin reconduir la massiva invocació de la supraterritorialitat com a justificació de la determinació dels objectius i la gestió centralitzada de subvencions en matèria de competència autonòmica.

4. Garantir la participació de les comunitats autònomes en l'adopció de la decisió de no territorialitzar la fixació dels objectius, de les condicions d'obtenció o de la gestió en el procés de l'elaboració dels pressupostos de l'Estat. Aquesta participació hauria de ser prèvia a l'aprovació de la Llei de pressupostos i no en les conferències sectorials, en què únicament s'haurien de fixar els criteris subjectius de repartiment de les subvencions entre les comunitats autònomes, criteris que no haurien de condicionar les finalitats a les quals es destinen les subvencions.

5. Proposar una nova redacció de la Llei general pressupostària per preveure que en les lleis de pressupostos es publiquin els annexos corresponents de la distribució de crèdits per programes en les memòries

d'objectius genèrics en què apareguin especificades, llevat d'excepcions justificades, les dotacions de subvencions que gestionaran descentralitzadament les comunitats autònomes i les que gestionaran centralitzadament les instàncies estatals.

6. Prohibició de condicionar l'entrega a cada comunitat autònoma de la part corresponent de la dotació pressupostària estatal territorialitzada, destinada a subvencions en matèria de competència autonòmica i al cofinançament de les ajudes per part de la comunitat autònoma.

7. Analitzar les subvencions estatals en matèria de competència autonòmica que es reiteren any rere any per detectar els supòsits en què el seu import es pot incorporar al finançament incondicionat de les comunitats autònomes i corregir, si escau, els possibles defectes estructurals del sistema de finançament.

Fernando Gurrea

Director general de Desenvolupament Autonòmic, Ministeri de Política Territorial

Fernando Gurrea és director general de Desenvolupament Autonòmic del Ministeri de Política Territorial. Presideix la Comissió de Seguiment de Disposicions i Actes de les Comunitats Autònomes. És membre, per part de l'Administració General de l'Estat, de totes les comissions mixtes de transferències i de les comissions bilaterals de cooperació amb les comunitats autònomes.



Ha treballat per a diferents administracions públiques locals, autonòmiques i general de l'Estat. Gurrea ha desenvolupat tasques tan directives com tècniques d'assessorament jurídic, de direcció i d'administració de personal, de gestió i coordinació administrativa.

Llicenciat en Dret per la Universitat de Saragossa, Gurrea ha exercit també com a docent en cursos de formació per a diferents administracions públiques i en centres universitaris espanyols i europeus.

» L'activitat subvencional de l'Estat: regulació i conflictes (II)

El director general de Desenvolupament Autonòmic, Fernando Gurrea, va estructurar la seva intervenció en quatre apartats. Va començar qüestionant el mite de la territorialització. Després, va oferir una visió àmplia de l'activitat subvencional de l'Estat, des dels criteris generals que la regeixen fins a l'anàlisi d'alguns conflictes competencials que han sorgit. Va continuar fent referència a la distribució dels fons procedents del 0,7%, destinats a fins socials, i va acabar amb algunes propostes per aprofundir en la determinació de l'ordre competencial en matèria de subvencions.

La territorialització de les inversions de l'Estat és un instrument que pot ser útil com a primera aproximació, però cal tenir en compte que hi ha limitacions que ens poden portar a una visió esbiaixada de la distribució dels fons.

La primera limitació està relacionada amb el criteri físic d'imputació de les inversions. Per exemple, en les infraestructures de transports, poden quedar més beneficiats els indrets d'origen i de destinació que els territoris pels quals passa el tren o la carretera; igualment, de vegades les

actuacions del sector públic estatal beneficien el conjunt del país o zones àmplies del territori.

La segona limitació de la inversió territorialitzada són les comparacions intertemporals. L'inici de la construcció de grans infraestructures, com en el cas d'un aeroport, elevaran significativament les inversions en un territori determinat, i la finalització generarà l'efecte contrari. Només si es consideren períodes de temps relativament llargs es pot valorar l'actuació de la inversió pública en un territori.

Pel que fa a la tercera limitació, les realitats físiques de cada territori incideixen en les inversions de l'Estat. Un exemple evident d'això és la construcció de ports.

Una altra limitació que cal tenir en compte és que la contribució del sector públic estatal és més àmplia que la que reflecteixen les dades d'inversió. Algunes accions que no apareixen en les xifres són els convenis de carreteres o de transport urbà i el tracte fiscal diferenciat.

En darrer lloc, els plans d'inversió que resumeixen les xifres són només indicatius; poden sorgir imprevistos que retardin o facin impossible l'execució pressupostària.

La inversió del sector públic estatal es distribueix territorialment en funció del lloc on es realitzen els projectes. Ara bé, hi ha àmbits en què és difícil localitzar determinats projectes, com les inversions que efectua el Ministeri de Defensa.

A més, en els estatuts d'autonomia s'inclouen criteris per establir el volum d'inversió que l'Estat ha de destinar al territori de la comunitat autònoma. A Catalunya, la disposició addicional tercera de l'Estatut implica que la inversió de l'Estat en infraestructures s'ha d'equiparar a la participació relativa de Catalunya en el producte interior brut de l'Estat (18,64%) durant set anys; això suposa dotar Catalunya de 4.446,8 milions d'euros per al 2010.

Pel que fa als criteris generals que guien l'activitat subvencional de l'Estat, parlem de tres. El primer és que la subvenció no delimita les competències. El segon és que l'Estat només exerceix les competències sobre la matèria que subvenciona quan així ho recullen els estatuts o la Constitució. Així arribem al tercer, segons el qual la persecució de l'interès general per part de l'Estat s'ha de materialitzar a través dels sistemes de repartiment de competències.

L'esquema de delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, en relació amb la potestat subvencional, es pot resumir en quatre supòsits. En primer lloc, quan la comunitat autònoma té competència exclusiva sobre una matèria, l'Estat pot assignar-li fons pressupostaris però deter-

minar-ne el destí només de manera genèrica. En segon lloc, si l'Estat té una competència genèrica d'intervenció que se sobreposa a la competència de les comunitats –per exemple, l'ordenació general de l'economia–, pot atorgar subvencions especificant-ne el destí i regulant-ne les condicions essencials fins on ho permeti la competència; ara bé, ha de deixar un marge a la comunitat per concretar-ne el destí i l'aplicació. En tercer lloc, si l'Estat té competència legislativa sobre una matèria i la comunitat autònoma en té la d'execució, l'Estat pot regular el destí, les condicions i la tramitació de la subvenció amb més detall que en el cas anterior. En quart lloc, si les comunitats autònomes tenen competència exclusiva sobre la matèria que és objecte de subvenció, aquesta pot ser gestionada per un òrgan de l'Administració de l'Estat. Aquest darrer supòsit només és possible si l'Estat té algun títol competencial sobre la matèria, i és imprescindible per garantir la igualtat en les possibilitats d'obtenció amb vista als destinataris i a l'efectivitat de les mesures

En cap cas l'Estat no pot condicionar l'exercici de les competències autonòmiques a través del poder de despesa en matèria de subvencions. En canvi, de la doctrina del Tribunal Constitucional es desprèn que l'Estat pot destinar recursos a qualsevol fi que estimi rellevant, tenint en compte que la subvenció no determina quina administració la gestionarà. Igualment, les comunitats autònomes poden preveure i regular les subvencions finançades amb recursos propis; no obstant això, a diferència de l'Estat, les comunitats autònomes no les poden preveure en favor de qualsevol activitat, sinó només en aquelles per a les quals tinguin competència normativa.

En aquest àmbit, Fernando Gurrea va fer referència a altres aspectes de les ajudes que són de competència estatal, de les que són de competència autonòmica i de les que poden ser regulades per l'Estat o les comunitats autònomes. Gurrea va esmentar també els preceptes de l'Estatut català en què es mencionen les competències de Catalunya en l'àmbit de les ajudes, que poden condicionar les matèries normatives de l'Estat. Després, va fer un repàs de les observacions més freqüents a les normes estatals referents a les subvencions públiques en diversos àmbits, com la planificació general de l'activitat econòmica o l'assistència social. Per finalitzar aquest apartat, va parlar d'alguns conflictes competencials recents en matèria de subvencions públiques.

El tercer punt de la conferència va fer referència a la distribució de competències en relació amb els fons procedents de l'assignació del 0,7% de l'IRPF per a fins socials, ambientals i de cooperació al desenvolupament. L'origen del 0,7% deriva de la configuració històrica dels fons

estatals assignats a l'Església catòlica i altres entitats socials. Els fons els aporta exclusivament l'Estat, tot i que el percentatge es calcula sobre el total de recursos recaptats a través de l'IRPF.

Recentment, el Congrés ha aprovat una proposició no de llei de la qual es desprèn que els fons destinats al 0,7% es distribuïran segons unes prioritats de caràcter social i no competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes. Serà la Conferència Sectorial d'Assumptes Socials qui determinarà les prioritats, i les comunitats autònomes participaran en la gestió de programes estatals.

Pel que fa a la convocatòria de 2009 amb càrrec al 0,7% de l'IRPF, poden beneficiar-se'n els projectes que s'executin en diferents comunitats autònomes o bé els que s'executin en una sola autonomia, si el programa és declarat d'interès general per la comunitat.

La territorialització de l'assignació del 0,7% és una demanda que han plantejat reiteradament diverses comunitats autònomes, singularment Catalunya, durant els darrers anys. Hi ha diferents alternatives, des del manteniment de la situació actual fins a la territorialització de l'ingrés o la despesa. De moment, el Tribunal Constitucional ha avalat l'existència de programes d'àmbit estatal en aquesta matèria.

És freqüent que les assignacions pressupostàries del 0,7% entrin en altres àmbits que van més enllà de l'assistència social, com la dependència, la sanitat, l'educació, etc. Això fa que, juntament amb les consideracions relatives a la supraterritorialitat, s'hagin de tenir en compte les que corresponen a la jurisprudència constitucional sobre potestat subvencional. Fins ara, el Tribunal Constitucional ha admès la legitimitat de la intervenció del Govern de l'Estat perquè "en una matèria complexa, com l'acció i la protecció social [...], les competències exclusives no es poden entendre en un sentit estricte d'exclusió d'actuació en el camp social, ni d'altres ens públics [...] ni tampoc per part de l'Estat" (STC 146/1986 FJ 5).

Ara bé, la proposició no de llei esmentada anteriorment recull la voluntat de crear, a partir del diàleg i l'acord amb les comunitats autònomes, les forces polítiques i el teixit associatiu, un nou model d'ajudes per al desenvolupament de programes socials amb càrrec a l'assignació tributària del 0,7% de l'IRPF. Un dels objectius del nou sistema seria "adequar-lo al marc constitucional i al nou marc estatutari, incorporant la dimensió autonòmica plena i preservant la dimensió estatal per als àmbits territorials respectius". Per tant, sembla que amb el nou model ja no serà possible reservar el conjunt dels fons per als programes d'àmbit estatal. Això podria comportar un increment del finançament de les comunitats autònomes,

en la mesura que es podrien assignar més fons estatals als programes de competència autonòmica.

Finalment, per aprofundir en l'adequació a l'ordre competencial de l'Administració general de l'Estat en matèria de subvencions, trobem les recomanacions que consten en els informes previs als projectes de subvencions. S'hi suggereix la territorialització de les subvencions. S'hi diu també que en casos de supraterritorialitat es poden centralitzar les ajudes, però caldria justificar-ho amb raons materials i no únicament amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional. A més, es considera que el rang d'ordre és insuficient per regular les subvencions i que s'hauria d'elevat a reial decret. Es recomana també que les comunitats autònomes participin en l'elaboració del projecte i en la valoració dels projectes.

D'altra banda, la jurisprudència constitucional posa de manifest la incidència del concepte de programes d'àmbit nacional o estatal en la decisió de reservar a l'Estat la gestió centralitzada de les subvencions en els supòsits de les competències compartides. Per tant, seria desitjable objectivar més quan és procedent la gestió centralitzada de subvencions en àmbits de competència compartida. Cal que la valoració se centri en la naturalesa de les actuacions que cal subvencionar.

En línies generals, es proposa que les subvencions de gestió centralitzada en supòsits de competència compartida es concedeixin als programes de caràcter estatal. Les comunitats autònomes han de participar en l'elaboració i l'execució dels projectes estatals de subvencions sobre les competències compartides. Entre altres àmbits, les autonomies han d'incidir en la determinació del contingut dels programes, en la gestió de les actuacions que no suposin un problema per a l'eficiència del procediment i en la presentació i l'impuls de les sol·licituds. A més, hi hauria la possibilitat de considerar de manera diferenciada la col·laboració financera amb els ens locals, que tenen particularitats pròpies.

Gaspar Zarrías

Secretari d'Estat de Cooperació Territorial, Ministeri de Política Territorial

Llicenciat en Dret per la Universitat Complutense, ha exercit l'advocacia en el sector privat en els àmbits del dret laboral i penal.

En l'àmbit polític, ha estat regidor de l'Ajuntament de Cazalilla (Jaén), senador a la III legislatura i ha ocupat diversos càrrecs públics. Ha estat director general d'Administració Local, conseller d'Indústria, Comerç i Turisme, i conseller de Presidència de la Junta de Andalusia, de la qual també n'ha estat el vicepresident primer. Ha estat diputat per Jaén al Parlament d'Andalusia entre 1982 i 2009. Actualment és Secretari d'Estat de Cooperació Territorial Ministeri de Política Territorial.



» Perspectives en l'evolució de l'Estat autonòmic

Gaspar Zarrías va iniciar la seva conferència afirmant que, en els 30 anys de Constitució, l'Estat s'ha enfortit i ha assolit unes quotes de benestar importants, alhora que s'ha consolidat l'Estat de les autonomies. Actualment podem dir que disposem d'un model altament descentralitzat que ha tingut una evolució extraordinària, reflectida en la maduració dels principis democràtics i la consolidació d'una organització territorial moderna, ja que moltes de les conquestes socials, econòmiques i culturals es deuen a la transferència de determinades competències a les comunitats autònomes, cosa que ha permès millorar-ne l'eficàcia i acostar la gestió pública a la ciutadania.

L'Estat de les autonomies conté algun dels elements essencials dels federalismes actuals, especialment dels europeus. Els òrgans autonòmics es legitimen a través de processos electorals propis, i els conflictes que es donen entre els actors sobre l'ordre constitucional de competències s'esgrimeixen davant el Tribunal Constitucional. Les lleis de l'Estat no poden canviar les regles bàsiques del model organitzatiu, els estatuts d'autonomia operen com a norma bàsica de cada comunitat i l'Estat regula els fets diferencials d'algunes comunitats. Afortunadament, a l'Estat espanyol no hi ha uniformitat, perquè l'Estat de les autonomies es va crear per fer normal i

raonable la forma de govern que es dedueix de la història, dels fets i de les particularitats de cada territori.

Des de l'any 2004, hem avançat en entesa i hem retrocedit en conflictes. Aquest descens és el resultat del convenciment ple i estès que la confrontació no ajuda ningú, mentre que sí que ho fan el consens i la negociació, per fer possible sumar entre tots i resoldre millor els problemes que afecten la ciutadania. L'Estat autonòmic actual és una oportunitat per millorar l'acció dels poders públics, no per diferenciar entre ciutadans, governs o administracions.

La Constitució, però, no defineix aquest sistema d'organització territorial. Al llarg d'aquestes tres dècades, ens hem hagut de dotar d'elements fonamentals de coordinació i cooperació, obligats per la necessitat de resoldre els problemes que han anat sorgint i posant sobre la taula unes eines que hem de perfeccionar dia a dia. Elements com la Conferència de Presidents, les conferències sectorials, les conferències bilaterals i els convenis de cooperació, juntament amb la participació de les comunitats autònomes a la Unió Europea, són, i ho han de continuar sent, eines de treball que es basen en la cooperació bilateral o multilateral. La paraula bilateral espanta, però és essencial per al desenvolupament, i les conferències d'aquest tipus han resultat vitals per obrir el camí i evitar friccions.

La Conferència de Presidents és una de les novetats més importants del desenvolupament de l'Estat autonòmic. Des de l'any 2004, ha celebrat tres reunions i es configura com l'òrgan polític de més alt nivell en cooperació territorial. Pel que fa a aquesta cooperació, val la pena destacar el ràpid desenvolupament de les conferències sectorials, en les quals es reuneixen periòdicament els responsables del Govern de l'Estat d'una determinada àrea funcional amb els responsables autonòmics, per al tractament de determinades qüestions. Actualment hi ha 36 conferències que celebren més de 60 reunions anuals.

Pel que fa a les relacions bilaterals, sobretot després dels Estatus d'autonomia de segona generació, reuneixen membres del Govern de l'Estat i dels Consells de Govern de cadascuna de les comunitats autònomes. És inqüestionable el gran impuls que els nous Estatus han proporcionat a aquestes comissions, que les ha situades com la pedra angular en l'articulació de les relacions interinstitucionals de cooperació.

Tots dos òrgans desenvolupen un paper molt important en diversos àmbits, com ara els traspessos (Rodalies i Inspecció de Treball són els que s'han traspassat més recentment a Catalunya), els convenis de col·

laboració, el desenvolupament estatutari, les inversions en infraestructura o la prevenció dels conflictes de competències.

Un dels instruments de col·laboració que s'han manifestat com els d'ús més freqüent i consolidat són els convenis de col·laboració, que ja han arrelat en la pràctica habitual de les relacions interinstitucionals. Estan dotats d'una idoneïtat i una flexibilitat especials, raó per la qual han assolit una estabilitat i una continuïtat notables. Una dada significativa és que, dels 12 convenis que es van subscriure l'any 1979, hem passat a més del miler, que s'han signat en els últims anys. En una gran part d'aquests, s'hi inclouen compromisos financers que ambdues parts posen sobre la taula per impulsar polítiques concretes que el Govern té interès a fomentar, però que han de dur a terme les comunitats autònomes.

Un altre dels elements essencials del desenvolupament dels principis de col·laboració i cooperació és l'articulació de procediments per a la participació de les comunitats autònomes en els assumptes relacionats amb la Unió Europea. El 1988 es constitueix la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE). El 2004 es va establir un mecanisme de participació de les comunitats autònomes en el Consell de Ministres de la Unió Europea, en virtut del qual un conseller d'una comunitat autònoma s'integra com a membre de la delegació espanyola en les reunions d'almenys quatre formacions del Consell de la Unió en aquelles matèries que afecten l'àmbit competencial de la comunitat autònoma. I quan es parla d'aquestes quatre formacions del Consell, probablement es parla dels temes més importants des del punt de vista de l'afecció a la ciutadania, com poden ser l'ocupació, la política social, la sanitat, el consum, l'agricultura i la pesca, el medi ambient, l'educació o la cultura, de manera que les comunitats autònomes tenen molt a dir en l'àmbit europeu.

També en l'àmbit de la Unió Europea volem convocar una reunió de ministres per parlar de política territorial, dels diferents models, del paper de les regions, de les ciutats i cercar mecanismes per millorar la participació de les comunitats en les decisions de la Unió Europea. Zarrías es mostra defensor que les comunitats autònomes tinguin el dret de reunir-se sense que l'Estat hi hagi de ser present i, per tant, promoure aquest tipus de trobades, al seu parer, és imprescindible. No és necessari que hi hagi presència de l'Estat perquè les comunitats puguin avançar en algunes qüestions, ja que els problemes més propers al ciutadà es resolen millor des del seu territori.

Les xifres diuen que, des de 2004, alguns consellers de les 17 comunitats han estat presents 148 cops en el Consell Sectorial corresponent de la Unió Europea, i molts funcionaris de les comunitats autònomes participen, juntament amb la representació estatal, en els 36 grups de treball adscrits al Consell, que celebren una mitjana de 128 reunions semestrals. Tot això, sense oblidar que l'any 1996 es va crear una Conselleria per a Estats Autònoms en el si de la representació permanent de l'Estat espanyol davant la Unió Europea, ampliada en l'actualitat amb dos consellers designats per les comunitats autònomes.

El nou marc normatiu que s'obre amb la redacció i l'aprovació dels estatuts d'autonomia de segona generació exigeix un esforç de tothom, de les autonomies i de l'Estat per impulsar el ple desenvolupament de les previsions d'autogovern reflectides en aquests estatuts d'autonomia. Aquest esforç ha d'estar basat en la lleialtat, el diàleg i la cooperació institucional per desbloquejar i impulsar qüestions com el diàleg en els traspassos. Des del Govern, existeix voluntat política més enllà de l'obligació derivada del compliment de les lleis orgàniques aprovades. També es vol avançar en el procés d'ultimar i perfeccionar el model autòmic, i per això s'ha treballat el nou sistema de finançament autòmic, aprovat el mes de juliol. Després d'un debat i una negociació llarga, el Govern creu que s'ha arribat a un model més just i equitatiu que el que era vigent fins ara, perquè treballa en una cohesió social i una cohesió territorial més grans i perquè preveu una actualització anual i es regeix per criteris de població, cosa que respon a les necessitats de cada comunitat autònoma.

Un cop arribats en aquest punt, el sostre competencial està molt alt, i cal posar l'èmfasi en els mecanismes d'unitat i de cohesió territorial, de solidaritat i de lleialtat. El futur Estat autòmic passa, en qualsevol cas, per la cooperació i la reducció de les controvèrsies i la conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Resta pendent la introducció d'un mecanisme essencial en les relacions entre el Govern i les comunitats autònomes, i d'aquestes entre si: la reforma del Senat, de manera que la cambra alta sigui un autèntic fòrum autòmic de debat. Aquesta reforma porta implícita una reforma dels nostres textos constitucionals, i l'acord necessari es farà quan es donin les circumstàncies polítiques idònies, ja que en aquest moment la conjuntura no és la més favorable. En qualsevol cas, cal seguir perfeccionant els mecanismes de coordinació entre administracions.

Val la pena fer un esforç per a la reforma del Senat quan, ara mateix, la política està entre el blanc i el negre; quan pràcticament no existeixen ni els grisos ni els marrons. Segons el seu parer, no hauríem de tenir la despesa política d'una

cambra de segona lectura que pot tenir un paper important i que té un rendiment clarament millorable. Caldrà buscar el moment oportú perquè aquesta cambra sigui el que ha de ser; un Senat més actiu ens evitaria molts conflictes i moltes tensions. L'objectiu és fer del Senat una cambra on es puguin analitzar i debatre els problemes de desenvolupament autòmic, i que no hi prevalgui el tiroteig polític.

Els nous reptes són l'exercici integrat de les competències respectives, la participació recíproca en la definició i l'execució de les polítiques pròpies i l'establiment de vies i procediments de col·laboració permanents. La funció constitucional de l'Administració no és una cosa opcional, sinó al contrari: és un imperatiu legal i una competència, en aquest cas, clarament compartida. Pel que fa a la capacitat o profunditat de l'autogovern, quedarà pràcticament conclosa quan s'acabi el procés estatutari, i per això és necessari extreure de l'Estat autòmic totes les potencialitats sobre els principis d'autogovern, cooperació i cohesió territorial. Només així serem capaços de garantir la llibertat, la igualtat i el progrés de tota la ciutadania.

Eliseo Aja

Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona

Eliseo Aja és catedràtic de la Universitat de Barcelona des de 1983 i els seus principals treballs tracten sobre l'autonomia i la immigració. En el primer àmbit va publicar *L'Estat autonòmic. Federalisme i fets diferencials* (2a ed., 2003) i ha estat director de l'*Informe de les comunitats autònomes entre 1989 i 1998*. En el segon és el director d'un grup d'investigació interuniversitari que ha elaborat diversos llibres, l'últim *Els drets dels immigrants*, València, 2009. Ha dirigit l'Institut de Dret Públic de Barcelona des de l'any 2000 fins al 2009 i també ha estat president de l'Associació de Constitucionalistes d'Espanya (2005-2008).



» Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (I) Conferències sectorials

Eliseo Aja va començar la ponència amb un repàs del context en què s'emmarquen les relacions de cooperació dins de l'Estat espanyol. Després, va fer referència a les principals tècniques que s'utilitzen en les relacions intergovernamentals. Finalment, el professor Aja va advocar per un aclariment teòric i pràctic dels mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Les relacions intergovernamentals responen a les necessitats pròpies de l'Estat autonòmic, ja que una comunitat autònoma, com un *land* o un estat membre en un sistema federal no pot resoldre per si sol els problemes importants. Però a Espanya la Constitució es preocupa molt poc de la qüestió. Només conté una breu referència als convenis en l'article 145, i poc més. A més a més les primeres tècniques de cooperació autonòmica estaven incloses en la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), que el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional en bona part, i malgrat que no va anul·lar mecanismes com les conferències sectorials o les comissions bilaterals, aquests instruments van néixer, en la nova Llei del procés autonòmic, marcats negativament.

Durant els anys vuitanta, el desenvolupament dels mecanismes de cooperació va ser lent i precari. Es va relançar amb la Llei 30/1992 –en què apareix per primer cop un elenc de tècniques possibles de relacions– i, sobretot, a partir de la reforma de 1999, que coincideix amb la finalització dels grans traspassos des serveis (educació i sanitat) des de l'Estat a totes les comunitats autònomes, durant els anys 1999 i 2000. No és casualitat, perquè com més descentralitzat és un Estat més necessita la col·laboració del seus membres.

Actualment, les tècniques de col·laboració intergovernamental a l'Estat autonòmic són múltiples i variades. A continuació, es repassen els principals mecanismes de cooperació, que són els següents: les comissions bilaterals, les conferències sectorials, els convenis, els consorcis, els plans i programes conjunts, i els òrgans de l'Estat amb participació de comunitats autònomes. També es fa referència a les societats mercantils, les associacions i altres formes menys esteses de cooperació. Els temes més importants tenen un tractament específic en les ponències posteriors.

Les comissions bilaterals de cooperació neixen a partir de les primeres comissions de traspassos de competències, en què negociaven l'Estat i les comunitats autònomes. De manera gairebé espontània, sorgeix la conveniència de mantenir la relació a través de les comissions bilaterals, molt potenciades per la regulació de l'Estatut de Navarra i per la reforma, l'any 2000, de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Amb els nous Estatuts, aprovats el 2006 i el 2007, les comissions bilaterals adquireixen una dimensió sobretot política, amb una legitimitat molt superior per tractar determinades qüestions. Mar Pérez, que és un gran coneixedora, teòrica i pràctica, farà la seva explicació.

Pel que fa a les conferències sectorials, el funcionament de cadascuna correspon a un acord d'institucionalització. Per tant, cada conferència es pot plantejar en termes relativament diferents, dins del marc establert per la Llei 30/1992. El ministre responsable del sector és l'encarregat de convocar les conferències, establir-ne l'ordre del dia, preparar-les i presidir-les. La gran dependència del ministre fa que el funcionament d'aquest mecanisme sigui molt precari. Algunes conferències han nascut amb un ministre que les va impulsar, han desaparegut durant alguns anys perquè els ministres no hi han estat interessats, i han tornat a reaparèixer després.

Però les conferències sectorials són molt importants, i mereixen una regulació més objectiva, perquè són punt de partida d'altres tècniques de col·laboració, de plans i programes conjunts, subvencions i convenis

–no només de convenis de conferència sectorial, sinó també de la majoria dels convenis bilaterals, que hi tenen l'origen perquè a les conferències es pacten els diferents aspectes que després se signaran bilateralment. A més, són instruments importants per al coneixement i la discussió de les normes de l'Estat.

Els convenis inclouen una gran varietat d'objectius, cosa que fa difícil recollir-los sota un mateix règim jurídic. Poden recollir subvencions i concretar programes. Destaca el nombre de convenis verticals; durant els darrers anys, se n'han signat prop de mil cada any. Suposen una part del finançament de les comunitats autònomes, i sorprèn la continuïtat d'alguns durant anys, que potser reflecteix un cert burocratisme. En canvi, hi ha molts menys convenis horitzontals. Tot i així, en els darrers dos anys se n'han signat vint, que són la meitat de tots els que s'han acordat en trenta anys. Els convenis horitzontals i verticals tenen règims jurídics diferents. Els horitzontals parteixen de l'article 145.2 de la Constitució, mentre que els verticals ho fan de la Llei 30/1992. L'interès per potenciar els horitzontals fa que la professora Sefa Ridaura els tracti després.

El consorci és una figura que neix en el dret local, destinada a relacionar el municipi amb altres tipus d'administracions, com les comunitats autònomes o l'Estat. Té perfils molt nebulosos, i això fa que pugui servir per a finalitats molt diferents, tant a través de relacions verticals com horitzontals. És una figura fàcilment traslladable a les comunitats autònomes, i per això va ser acollida per la Llei 30/1992.

Els plans i programes conjunts s'utilitzen per assolir objectius comuns en matèries en les quals tenen competències concurrents l'Estat i les comunitats autònomes. La iniciativa per acordar plans i programes conjunts correspon a les conferències sectorials, que també han de fer el seguiment i l'avaluació de la seva aplicació. Seran examinats després per la doctora Sandra León, que acaba de publicar un magnífic estudi sobre les conferències sectorials i, per tant, també s'hi referirà.

Entre els òrgans de l'Estat en què participen les comunitats autònomes, en trobem dos tipus diferents. D'una banda, els esmentats en la Llei 30/1992, quan diu que no són òrgans de cooperació en el sentit que regulen la resta de figures previstes en la llei. Es tracta d'òrgans exclusius de l'Estat, en què es permet la participació de les autonomies perquè aportin la seva experiència i coneixement sobre el terreny. De l'altra, apareixen amb molta força els òrgans, tant de caràcter polític com econòmic, en què els nous Estatuts d'autonomia proposen la participació de les comunitats.

És el cas del Banc d'Espanya i d'altres òrgans reguladors de caràcter econòmic.

A banda dels mecanismes anteriors, hi ha altres formes jurídiques nascudes per objectius molt diferents, però que poden servir també per a la col·laboració. Entre aquestes, trobem la societat mercantil –que utilitza, per exemple, l'empresa de transformació agrària TRACSA– i l'associació, que és la forma adoptada per la Federació d'Organismes de Radiotelevisió Autònomic (FORTA). En la mateixa línia, es podria plantejar el recurs a les agències o les fundacions públiques per a la cooperació intergovernamental.

També és remarcable el paper de la col·laboració informal o indirecta, que pot tenir molta importància real malgrat no disposar d'estructura. Algunes formes d'aquest tipus de cooperació són les trucades entre els alts responsables de les autonomies i el govern central o les reunions anuals dels serveis jurídics de les comunitats autònomes. A més, hi hauria altres formes de col·laboració, tècniques *ad hoc*, que tenen una articulació més discreta o que no es coneix gaire bé com es vehicula. Es tractaria, per exemple, de la col·laboració entre la policia de l'Estat i l'Ertzaintza, de la qual existeix un compromís públic per protegir la construcció de l'AVE, després de l'últim atemptat.

Després de repassar el conjunt de mecanismes que vehiculen la cooperació intergovernamental, es plantegen una sèrie de qüestions per al debat. La primera reflexió lògica seria la necessitat d'aclarir el panorama de les diferents tècniques. En segon lloc, també caldria posar en clar la mateixa teoria. En relació amb les conferències sectorials, per exemple, hi ha punts de desacord entre els mateixos acadèmics. Es podria plantejar si la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) o el Consell de Política Fiscal i Financera són conferències sectorials. Tenen un estatus molt particular, amb sistemes de votació i de vinculació que les altres no tenen. En la mateixa línia, hi ha conferències sectorials de coordinació, que són aquelles en què l'Estat té atribuïda la competència de coordinar les polítiques de les comunitats autònomes, com en el cas de la sanitat. Tant en el primer exemple com en el segon s'evidencia que no totes les conferències sectorials tenen la mateixa naturalesa.

Continuant amb les conferències, la participació en la Unió Europea és una de les claus que n'explica la importància. Al Consell de Ministres europeu hi ha quatre formacions en què participen les comunitats autònomes, a través de nou conferències sectorials. En la pràctica, la necessitat d'arribar

a acords per definir la posició de l'Estat quan els representants autonòmics –com a representants d'Espanya al Consell– prenen la paraula afavoreix enormement el consens.

Hi ha diverses xifres sobre el nombre de conferències sectorials. Segons la Secretaria d'Estat de Cooperació (Ministeri de Política Territorial), n'hi ha 36, però en realitat n'hi ha unes 15 que funcionin amb una certa regularitat –dues reunions anuals com a mínim–, la funció de les quals no és només repartir subvencions, sinó conèixer els projectes normatius de l'Estat i ser una instància de cerca d'acords. El diagnòstic no és dolent; no seria bo que es disparés el nombre d'òrgans comuns, perquè això no afavoriria unes relacions intergovernamentals correctes. En la pràctica, una proliferació d'òrgans distorsiona sobretot la transparència i la responsabilitat en les decisions.

De fet, existeix un dèficit d'assumpció de responsabilitats per part dels governs respecte de les decisions que es prenen en les conferències sectorials. La causa d'aquesta mancança no és una gran dificultat jurídica, sinó, simplement, el desconeixement que tenen moltes vegades els governs del que fan els seus consellers en les conferències sectorials. Així doncs, també hi ha un dèficit de direcció dels diferents òrgans de col·laboració.

Per concloure, Eliseo Aja considera que hem entrat en una fase en què cal plantejar la millora del sistema que regeix les relacions intergovernamentals i que la normativa actual és insuficient per resoldre els problemes que es plantegen.

Sandra León

Investigadora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

És doctora en Ciències Polítiques per la Universitat Autònoma de Madrid i llicenciada en Ciències Polítiques per la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. També va obtenir el diploma d'Estudis Avançats a la Universitat Complutense, master of arts en Ciències Socials a l'Institut Juan March i va ser estudiant visitant durant dos cursos a l'Institute for Quantitative Social Science de la Universitat de Harvard (EUA).



Té una àmplia experiència com a investigadora i participa en diversos projectes, ha escrit articles per a publicacions nacionals i internacionals i és coautora de diferents llibres. També s'ha dedicat a la docència i assisteix com a ponent a nombroses conferències i seminaris.

» Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (I) Plans i programes conjunts

La presentació de Sandra León s'estructura en tres parts. Parteix del marc dels problemes de col·laboració en els estats descentralitzats, després passa a parlar dels plans i programes conjunts (PiPC) i finalment torna al context general per explicar quins factors afecten la cooperació intergovernamental a l'Estat autonòmic.

La descentralització rep un impuls considerable els anys 80 i 90, sobretot en els països de l'Amèrica Llatina, però també en alguns països del centre i l'est d'Europa. La descentralització del poder es presentava gairebé com una panacea per a tots els problemes que afecten la gestió política, ja que es considerava que conduïa a solucions més eficients.

Arran d'aquesta explosió de la descentralització va sorgir literatura molt més crítica, que posava de manifest nous problemes associats a les estructures de poder multinivell. El primer és que l'atribució de responsabilitats –és a dir, la identificació per part de la ciutadania de les responsabilitats que assumeix cada govern– és confusa. Un dels arguments de defensa de la descentralització és que l'augment de les esferes de partici-

pació millora el control democràtic dels governs. Ara bé, si el mecanisme d'atribució de responsabilitats no funciona, no hi haurà vincle entre els resultats de les polítiques i els de les eleccions. El segon problema és la manca de coordinació en l'exercici competencial entre els diferents nivells de govern, que desemboca en duplicitat de funcions i ineficiències. I un tercer desafiament per a l'Estat descentralitzat és el predomini dels òrgans executius en les relacions intergovernamentals, cosa que pot suposar un dèficit democràtic.

Pel que fa als mecanismes de cooperació a l'Estat autonòmic, León destaca que estan íntimament relacionats. No es podria parlar de plans i programes conjunts (PiPC) sense mencionar les conferències sectorials – encarregades del seu impuls i seguiment – ni els convenis de col·laboració – a través dels quals es distribueixen, moltes vegades, els fons.

Els PiPC existien des de final dels anys 80, abans dels acords autonòmics de 1992, que els recullen per primer cop com a mecanismes de cooperació. Tot i així, no és fins la modificació de la Llei 30/1992, l'any 1999, quan es regulen els PiPC. La reforma estableix que l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes poden acordar la realització de PiPC per assolir objectius comuns en matèries de competències concurrents.

Els continguts dels PiPC han d'establir els objectius d'interès comú que s'han de complir, les actuacions que ha de dur a terme cada administració, les aportacions de mitjans personals i materials per part de cada administració i els compromisos d'aportació de recursos financers. A més, els PiPC han d'incloure la durada i els mecanismes de modificació, de seguiment i d'avaluació dels programes. Es tracta d'acords vinculants, que es poden completar amb convenis de col·laboració bilaterals. En general, s'aproven en forma de decret o ordre ministerial. Normalment, el pla engloba diferents actuacions més concretes, que es converteixen en programes d'actuació conjunta.

En el finançament dels PiPC, com en el funcionament general de l'Estat autonòmic, el poder de cada actor ve marcat per les competències de recaptar, distribuir i invertir els recursos. El finançament dels PiPC, que implica la territorialització de les subvencions, es fa a través dels pressupostos generals de l'Estat, les conferències sectorials i els convenis de col·laboració.

La territorialització de les subvencions va generar conflicte entre els governs autonòmics i el Govern central. Per exemple, a l'hora de distribuir subvencions sobre plans que afectaven competències exclusives auto-

nòmiques, l'Administració general de l'Estat traslladava el finançament a òrgans autònoms de l'Estat i no als governs autonòmics. El Tribunal Constitucional va determinar (STC 13/1992) que es tractava d'un abús que atemptava contra l'autonomia financera de les comunitats autònomes.

La relació entre les conferències sectorials i els plans no és unidireccional. D'una banda, una conferència sectorial pot iniciar un pla i territorialitzar els fons per a la seva consecució, com la Conferència de Telecomunicacions i Societat de la Informació, que arriba a un acord sobre els criteris de distribució dels fons del pla Avanza. De l'altra, un pla pot crear una conferència sectorial, com el Pla de comerç interior, que va crear la Conferència Sectorial de Comerç Interior. Els plans acaben en actuacions més concretes, els programes, i els programes es poden traduir en convenis de col·laboració entre el Govern central i les comunitats autònomes.

Existeixen fonamentalment dues maneres d'estudiar els PiPC. La primera és recollir informació sobre els convenis de col·laboració, que és una de les formes que prenen els PiPC. Així, trobem que els convenis destaquen, en primer lloc, pel seu nombre. Entre el 1984 i el 2007, se n'han autoritzat aproximadament 11.000. Predominen els convenis de subscripció generalitzada, és a dir, que estan subscriïts per deu o més comunitats autònomes. La majoria de convenis (71%) estableixen compromisos financers, en què el Govern central fa la màxima aportació – encara que el 60% dels convenis estan cofinançats per les comunitats autònomes. Durant el 2007, els ministeris que van signar més convenis van ser el de Treball i Assumptes Socials, Sanitat i Consum, Agricultura i Pesca, i Educació i Ciència.

La segona via per estudiar els PiPC és a través del paper de les conferències sectorials a l'hora de territorialitzar els fons. Segons les dades del 2001 al 2004, la distribució es correspon aproximadament als àmbits en què s'han signat més convenis.

Després d'haver presentat les característiques principals dels PiPC, tornem a un nivell general per analitzar què afecta la cooperació. Moltes vegades es diu que la cooperació intergovernamental depèn de la voluntat política dels governs. Ara bé, la voluntat política és un concepte molt dispers, una caixa negra. Ignorem si la voluntat política és un element exogen o depèn d'alguns factors. Un ampli estudi publicat recentment per l'Escola Galega d'Administració Pública (Xunta de Galicia) i coordinat per Sandra León (*La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*), analitza els factors que promouen o dificulten la cooperació en les conferències sectorials.

Una de les conclusions de l'estudi és que la territorialització de les subvencions –és a dir, el fet que existeixin fons per repartir a la conferència sectorial– és un factor que impulsa l'acord entre els governs autonòmics i el Govern central. També és important el paper de la Unió Europea, per diversos motius. El ritme de decisió de les institucions comunitàries és intens i determina els de les conferències sectorials, en què es discuteixen temes molt lligats a la Unió Europea, com agricultura i medi ambient. Les decisions s'han de prendre ajustant-se al calendari europeu si es vol que tinguin alguna repercussió, i aquest imperatiu representa un fort incentiu per arribar al consens entre les comunitats autònomes i el Govern central. A més, la necessitat de prendre decisions a un ritme més ràpid augmenta la interacció entre els membres de determinades conferències sectorials. Això trenca barreres de desconfiança entre els actors i facilita enormement la consecució d'acords.

En canvi, segons l'estudi, la competició interpartidista esdevé un element distorsionador de les conferències sectorials. Si les conferències es converteixen en una rèplica de les dinàmiques de competició dels partits –sobretot dels principals partits al Congrés–, a l'hora de negociar qual-sevol tema a la conferència sectorial s'acaben formant dos grans grups de comunitats autònomes liderats pels grans partits d'àmbit estatal i amb posicions enfrontades que bloquegen les decisions.

Altres factors que promouen la cooperació són, per exemple, els òrgans de caràcter tècnic, que són menys permeables a la competició entre partits. Quan els representants tenen un perfil més tècnic, la decisió és més fàcil. Es produeix un cas similar en certes matèries sectorials, molt específiques, en què els interessos de la comunitat autònoma solen prevaler sobre els interessos dels partits d'àmbit estatal. Per aquest motiu, és més fàcil establir aliances entre comunitats autònomes que comparteixen interessos en aquests àmbits sectorials.

Per acabar, León valora positivament el paper dels PiPC en les conferències sectorials. Es tracta d'instruments amb característiques que tenen molt a veure amb els factors promotors de la cooperació entre les comunitats autònomes i el Govern central.

Jesús Ruiz-Huerta

Catedràtic d'Economia Aplicada, Universitat Rey Juan Carlos

Doctor en Dret i Economia, Jesús Ruiz-Huerta és professor d'Economia Aplicada a la Universitat Rey Juan Carlos de Madrid. Ruiz-Huerta ha exercit la docència durant els darrers trenta anys a la Universitat de Salamanca, a la Universitat Complutense i a la Universitat Rey Juan Carlos de Madrid, a excepció dels quatre en què va ser director de l'Institut d'Estudis Fiscals –entre 2005 i 2008–, organisme autònom del Ministeri d'Economia i Hisenda.



Les línies temàtiques que han marcat les seves investigacions són la hisenda pública, la distribució de la renda i el federalisme fiscal. Ha estat guardonat amb el primer Premi Nacional d'Investigació del Consell Econòmic i Social, entre altres distincions. Ruiz-Huerta ha comparegut diverses vegades davant la Comissió d'Economia i Hisenda del Congrés dels Diputats, el Senat i el Parlament basc.

» El nou sistema de finançament de les comunitats autònomes: bilateralitat i multilateralitat i model

La ponència del catedràtic Jesús Ruiz-Huerta va tenir com a eix el model de finançament acordat el mes de juliol passat i assolit en un context de crisi econòmica, en què per primer cop no hi ha perspectives d'un creixement estable i sostingut. Ruiz-Huerta va repassar les característiques i els problemes que presentava el sistema anterior, i va passar després a explicar i valorar el nou model.

El sistema del qual sortim és fruit d'una reforma aprovada per unanimitat el 2001 i aplicada a partir de l'any 2002. Coincidia, doncs, amb el final del traspàs de competències en educació i sanitat a totes les comunitats autònomes. El model distribuïa la recaptació entre el Govern central i les autonomies segons el tipus d'impost. Se cedien a les comunitats autònomes, amb àmplies competències normatives, els tributs tradicionals –transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, successions i donacions, patrimoni i taxes sobre el joc. A més, es possibilitava la parti-

cipació de les comunitats autònomes en la recaptació d'altres impostos –l'IRPF (amb algunes atribucions normatives), l'IVA i els tributs especials. El tancament del model quedava garantit amb el Fons de Suficiència, una transferència incondicionada procedent de l'Estat, que finançava fins a un terç dels recursos totals.

Els problemes fonamentals del model de 2001 eren la manca d'una medició sistemàtica de necessitats, l'abast limitat de l'autonomia i la responsabilitat fiscal, i l'enorme dispersió en termes de finançament, entre d'altres. La determinació de les necessitats és sempre motiu de polèmica, però caldria fer-ne una anàlisi al marge de la pressió política. L'escassa autonomia s'explica, d'una banda, per la cessió limitada de capacitats reguladores i l'aplicació modesta de les existents per part de les comunitats. D'una altra banda, la dispersió era conseqüència de la garantia del principi de *status quo* –cap comunitat perd en la negociació– i del fet que no existís un criteri clar d'equitat a l'hora de ponderar el finançament per càpita. El sistema anterior depenia excessivament de les transferències, era opac i no seguia un criteri clar d'anivellament. Com és habitual, la necessitat de negociar i buscar el màxim consens creava contradiccions entre arguments tècnics i polítics.

Hi ha una sèrie de consideracions prèvies a la reforma, relatives sobretot a la Unió Europea i a la descentralització, que cal tenir en compte. D'una banda, la modificació del model es feia necessària també perquè els problemes de desenvolupament regional a Espanya queden cada cop menys coberts pels fons europeus. A més, el fet de formar part de la Unió Europea fa que la coordinació sigui molt important; cal buscar normes que tendeixin a l'adequació i l'harmonització en els diversos nivells legislatius. De l'altra, en relació amb el procés de descentralització, és impossible concebre un repartiment de poder polític sense cedir competències en la distribució de recursos. En l'àmbit dels impostos, el grau d'autonomia es defineix per tres variables: disposar de la recaptació, gestionar el tribut i disposar de capacitat normativa per canviar els elements de l'impost. Fins ara, l'autonomia i la coresponsabilitat, com es comentava, s'han ampliat gradualment en un període curt de temps, encara que les comunitats autònomes n'han fet poc ús, especialment per augmentar la pressió fiscal.

Des d'un altre punt de vista, el sistema de 2002 presentava problemes d'articulació institucional, malgrat que disposava d'òrgans de cooperació multilaterals –com per exemple el Consell de Política Fiscal i Financera o,

en el si de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, el Consell Superior o la Comissió Mixta de Coordinació– i bilaterals –com les comissions mixtes de transferències i els consells territorials de direcció per a la gestió tributària.

El model de finançament aprovat el juliol incorpora un nou sistema de medició de les necessitats de les comunitats autònomes. Estableix la població com a criteri principal, però es fa un ajustament ponderat de les dades. Per exemple, per al finançament de l'educació es té en compte la població en edat escolar; en sanitat, s'estableixen set grups d'edat. Altres factors són la superfície, la dispersió, la insularitat, la baixa densitat, etc.

El nou finançament revisa el repartiment de fonts tributàries, un canvi que és molt important amb vista a la claredat i la visibilitat del sistema. S'estableixen nous percentatges de cessió dels impostos: l'IRPF –amb més capacitats normatives per a les comunitats– i l'IVA es reparteixen al 50% entre el Govern central i la comunitat, mentre que les autonomies ingresen directament el 58% dels impostos especials. L'acord recull la voluntat d'augmentar la capacitat normativa de les autonomies sobre l'IRPF, i un cert compromís del Govern central de negociar en la mesura que sigui possible la cessió de capacitat sobre impostos indirectes amb les autoritats de la Comissió Europea.

El sistema introdueix dos instruments d'anivellament: el Fons de Garantia de Serveis Públics fonamentals i el Fons de Suficiència Global. El primer està dotat amb el 75% dels recursos recaptats per les comunitats autònomes i el 5% dels ingressats per l'Estat central. El segon, que té com a finalitat finançar les competències transferides que no fan referència als serveis públics fonamentals, es nodreix del 25% restant dels impostos recaptats per les autonomies. En aquest punt, és important diferenciar el finançament dels serveis públics –al qual estan destinats els dos òrgans– del finançament del desenvolupament.

D'altra banda, el nou model estableix dos fons de convergència: el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació. El primer està al servei de les comunitats més allunyades dels valors mitjans del sistema i beneficia especialment les comunitats més dinàmiques; el segon té com a finalitat reforçar la situació de les comunitats menys afavorides. Tot i així, el Fons de Cooperació, destinat a l'estímul del desenvolupament regional, no s'entén bé en aquest esquema, en el qual l'objectiu és garantir una certa equitat en el subministrament dels serveis públics en els diversos territoris. Seria més raonable vincular les seves dotacions als instruments propis del desenvolupament.

lupament regional, com el Fons de Compensació Interterritorial previst en la Constitució.

Des del punt de vista institucional, una novetat del sistema és que es crea un Comitè Tècnic Permanent d'Avaluació, encarregat d'estudiar el funcionament del model al llarg de cinc anys amb vista a la modificació prevista per a la fi d'aquest període. En el camp de la gestió de tributs, es fusionen el Consell Superior i la Comissió Mixta de Gestió Tributària, perquè l'òrgan sigui més eficaç, i es mantenen amb matisos els consells territorials per a la direcció i coordinació de la gestió tributària. En general, l'articulació correcta dels organismes tècnics és una de les maneres més eficaces de reforçar el sistema.

Des d'una perspectiva valorativa, alguns aspectes positius del nou model de finançament són que pretén garantir la igualtat en el finançament per càpita dels serveis públics fonamentals i que incorpora mecanismes d'actualització. El model reflecteix una preocupació per atendre la dinàmica del sistema. N'és una bona mostra l'obligatorietat d'ajustar anualment els canvis en la població, o l'intent de fer més visibles els fluxos entre les comunitats autònomes.

S'ha fet un pas rellevant cap a la descentralització amb l'augment del volum d'ingressos automàtics rebuts per les comunitats. En principi, les comunitats disposaran de més recursos, hi haurà més autonomia i, previsiblement, un grau més alt de coresponsabilitat fiscal. Ara caldria plantejar la reflexió sobre què ha de fer el Govern central i en quines tasques té sentit el seu paper per tal de resoldre la dicotomia entre descentralització òptima i descentralització màxima. Com deia l'escriptor mexicà Carlos Fuentes, vivim en una època en què no calen governs grans, sinó governs forts. La fortalesa del sistema no va lligada a l'autoritarisme, sinó a l'acceptació per part de tots els actors de les regles de joc.

S'ha avançat també en el terreny de l'anivellament, tenint en compte que és un problema complex que es planteja en tots els Estats descentralitzats. A l'hora d'elaborar acords de finançament, l'objectiu és trobar un equilibri entre autonomia, anivellament i solidaritat, que és el que crea cohesió territorial.

Entre els elements criticables, hi ha el fet que la garantia de tots els serveis –no només dels fonamentals, sinó de tots aquells en els quals les comunitats tenen competència– condueix a un resultat similar al que es desprenia del model anterior. Continua sent un sistema complex i en bona mesura opac. Els nous fons plategen dificultats i problemes, singularment

el Fons de Cooperació, que, una vegada més, només es pot entendre en el context d'un procés complex de negociació política. L'autonomia i la coresponsabilitat no estan garantides, i el criteri final d'equitat continua sense ser suficientment clar.

La crisi farà que el model s'hagi d'aplicar amb ajustaments. En l'actualitat, s'està produint un endeutament creixent en l'Administració central i els governs autonòmics, acompanyat d'una caiguda important en la recaptació, sobretot de l'IVA i dels impostos sobre les transmissions patrimonials. Per això, com a part de l'acord assolit, s'ha previst una aplicació gradual de les reformes i una moratòria en les devolucions que s'exigeixen a les comunitats autònomes per les entregues d'avançaments, calculats per a escenaris menys negatius que els que finalment s'han produït.

Guillermo Fernández Vara

President de la Junta d'Extremadura

Nascut a Olivenza (Badajoz), el 1958. És llicenciat en Medicina i Cirurgia per la Universitat de Còrdova. El 1989 va assolir el grau per tesina de la llicenciatura a la Universitat de Extremadura. El 1986 va ingressar al Cos Nacional de Metges Forenses i ha exercit com a professor a diversos centres i universitats.

Va ser director general de Salut Pública i Programació, director general de Salut Pública i Consum, conseller de Benestar Social i conseller de Sanitat i Consum, des de 1999 fins al juny de 2007, data en què va ser nomenat president de la Junta d'Extremadura, càrrec que ocupa en l'actualitat.



» La col·laboració horitzontal entre comunitats autònomes: cap a una conferència de presidents?

El president de la Junta d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, va exposar al llarg de la seva intervenció les raons per les quals és necessari un fòrum que reuneixi els presidents autonòmics sense la presència del Govern central. Fernández Vara va defensar la necessitat de canviar la Constitució per facilitar i impulsar la cooperació horitzontal. Va parlar també dels dèficits que té ara la col·laboració entre autonomies i va proposar-hi algunes solucions.

Les persones que van fer la Constitució de 1978, tant els que la van redactar com els que la van aprovar, sabien quin era el punt de partida però desconeixien quin seria el punt d'arribada. El president del Consell d'Estat, Francisco Rubio Llorente, afirmava en un article a *El País* que, si els que ara estan en política fossin els mateixos que van fer la Constitució, ja l'haurien modificada. Han estat les generacions posteriors qui han sacralitzat la carta magna, com si els que la van redactar haguessin estat capaços no només de posar-se d'acord, sinó també de ser visionaris. El 1978, no es podia saber en què acabaria l'Espanya de les autonomies que es començava a construir. La prova d'això és que es van obrir dues vies, la

de l'article 143 i la del 151. Avui es poden veure aquests camins com dues maneres d'arribar al mateix punt, però no és el que es preveia aleshores.

La Constitució va iniciar un procés que durant els darrers trenta anys ens ha conduït a un Estat descentralitzat. Tots en formem part: el Govern d'Espanya, els governs de les comunitats autònomes i les corporacions locals. Per tant, el màxim representant de l'Estat espanyol a Extremadura és el president de la Junta d'Extremadura, i no el delegat del Govern central a Extremadura. De la mateixa manera, el màxim representant de l'Estat espanyol a Catalunya és el president de la Generalitat.

Si no s'hagués sacralitzat la Constitució, la canviariem per adaptar-la a una realitat que el 1978 era impossible de concebre, resultat del procés de descentralització –que no de centrifugació– més gran del món. Aquesta evolució té dues o tres dates clau. El gener de 2000, es va transferir el paquet educatiu a les comunitats autònomes que encara no el tenien i, el gener de 2002, es va fer el mateix amb la sanitat. Hem avançat tant en la descentralització de serveis públics que la coordinació ha esdevingut més necessària que mai.

La segona generació de reformes estatutàries ens situa en una nova dimensió. No només s'aprofundeix en l'àmbit estrictament competencial, sinó que es pretén fer un pas més: fer sentir millor les comunitats dins del conjunt. Els principis en què es basa l'Espanya actual són la igualtat, la diversitat i el respecte. Són valors que permeten que cadascú se senti espanyol com vulgui, sense obligar els altres a sentir-s'hi de la mateixa manera. Davant la manca de perspectiva que la Constitució pugui canviar, calia recollir qüestions que el text de 1978 no podia ni tan sols preveure, com les energies renovables o les relacions amb Europa.

Ara bé, el procés de descentralització no és senzill. Una cosa és que es concedeixin competències exclusives i una altra que les competències siguin impermeables. La pregunta que es planteja és fins on ha d'arribar l'Estat autonòmic, i si és convenient fer compatibles l'autonomia i la cooperació. L'edifici autonòmic s'acabarà de construir quan siguem capaços de coordinar-nos i organitzar-nos adequadament.

Al nostre país, hi ha una part de l'opinió pública –i sobretot de l'opinió publicada– que no veu clars els avantatges d'un Estat descentralitzat. Cal combatre aquesta percepció, perquè pot arrossegar part de la ciutadania que veu obstaculitzat el seu dia a dia com a conseqüència d'haver de complir disset normatives diferents. La diversitat, és a dir, la possibilitat que cadascú se senti com vulgui en l'espai públic que compartim, no ha

d'anar en detriment de la competitivitat. I les relacions entre les empreses i l'Administració pública influeixen significativament en la competitivitat. Quan una empresa ha d'estudiar disset conjunts de condicions diferents per presentar-se a un concurs, és menys competitiva que quan se n'ha d'estudiar un o dos.

Fa poc més de mig any, en una reunió amb un grup de regions europees per parlar de tabac, els delegats italians i grecs van preguntar diverses qüestions a Fernández Vara sobre la distribució de competències a l'Estat autonòmic. Van demanar-li, per exemple, qui era responsable d'apagar incendis i qui ho era de la depuració d'aigües i aigües residuals. El president extremeny va explicar que aquestes competències no estaven atribuïdes a un únic ens de poder, sinó que s'exercien en diferents nivells. Quan va acabar, Fernández Vara va adonar-se que la informació que els havia donat –qui ha d'intervenir a cada nivell– no estava escrita.

Per tant, la construcció de l'Estat autonòmic no segueix un manual. És un llibre que s'escriu cada dia, i això fa que de vegades apareguin dificultats. Caldria organitzar el procés per no deixar lloc a la improvisació, de la qual es poden derivar conseqüències negatives. Una d'aquestes es tradueix en el principi de l'omissió legislativa. L'Administració central de l'Estat té competències exclusives i d'altres en les quals pot legislar amb caràcter bàsic o no fer-ho. Quan l'Estat central no legisla, els governs de les comunitats autònomes han d'improvisar, i això pot dificultar molt la coordinació.

A l'Estat espanyol, la cooperació entre autonomies parteix d'una limitació clara establerta en la Constitució. L'article 145.1, que prohibeix la federació entre comunitats, genera molta prevenció en l'àmbit polític. De fet, la proposta d'una reunió de governs autonòmics, present en l'àmbit acadèmic des de fa temps, crea recel entre els polítics.

Els mecanismes de col·laboració horitzontal actuals presenten dèficits importants. Per exemple, en moments de conflicte al Congrés, les conferències sectorials es converteixen en un "Congrés bis". Els representants de les autonomies passen a ser representants dels respectius partits polítics, i les decisions queden bloquejades. Una manera d'evitar-ho seria que el ministre que presideix la conferència obligués les comunitats autònomes a arribar a posicions consensuades abans de signar qualsevol acord.

En política, s'han de buscar vies de sortida als bloqueigs, a través del bilateralisme i el multilateralisme. En la negociació del finançament s'han utilitzat, com sempre, els dos mecanismes. L'única diferència és que en aquesta ocasió el president del Govern d'Espanya ho ha fet visible. Es

negocia bilateralment per arribar a un acord multilateral. Durant el procés, el Govern central sap que en els acords bilaterals hi ha d'haver mínims comuns denominadors perquè sigui possible el consens final. Un augment de la cooperació horitzontal reforçaria, en el fons i en la forma, el principi de multilateralisme, i donaria un clar protagonisme a les relacions entre tots: entre el conjunt de comunitats i el Govern central, entre les diferents autonomies, entre cada comunitat i el Govern de l'Estat, etc.

Les diverses comunitats autònomes són força heterogènies entre si, i per això no és convenient que tots els governs autonòmics siguin iguals. No és possible que en totes les comunitats autònomes es puguin estudiar totes les titulacions universitàries, perquè no tindrem gent ben formada. No és fàcil fer aquesta afirmació, però és necessari. No pot haver-hi de tot a tot arreu. Com s'ha comentat anteriorment, s'ha de mantenir la capacitat de cada autonomia de desenvolupar els preceptes constitucionals i els Estatuts sense perdre el sentit comú i la sensatesa. Un altre àmbit en què la visió de conjunt és molt important és la política d'infraestructures. No és raonable que cada govern autonòmic dissenyi infraestructures que arribin fins als límits del seu territori sense tenir en compte què fan les comunitats veïnes. Són qüestions que faciliten el dia a dia de la ciutadania.

Extremadura i les regions portugueses de l'Alentejo i Centro han creat fa poc temps una Euroregió. Si Extremadura volgués impulsar una estructura similar amb les comunitats que li queden a l'est, toparia amb la Constitució. La manca d'instruments adequats per a la cooperació entre autonomies es fa visible si comparem el nombre de convenis verticals amb el de convenis horitzontals. Mentre que els primers sumen al voltant de 10.000, els segons són uns quaranta.

El Fòrum de Governos Autonòmics no és només una proposta que sorgeix de la legislació comparada –és una realitat a Alemanya i a Àustria–, sinó que neix també de la necessitat. Si no reforcem la cooperació horitzontal, se'n ressentirà l'Estat autonòmic, que és l'instrument més gran que ha tingut aquest país per generar igualtat, prosperitat i respecte. Cal buscar un espai per resoldre els problemes presents i futurs.

Els governants han de ser capaços de resoldre les qüestions que afecten la vida quotidiana de les persones, i que tenen molt a veure amb la seva felicitat. Si no, hi haurà persones que passaran a pensar que el fet de viure en un Estat autonòmic dificulta el seu dia a dia. I no s'ha d'oblidar que, quan hi ha riquesa i prosperitat, és més fàcil apel·lar als valors eternals, a la construcció d'un món millor. Però quan l'economia va pitjor, la gent

tendeix a fixar-se més en aspectes que tenen molt a veure amb la seva quotidianitat.

Finalment, durant el torn de preguntes i debat, Guillermo Fernández Vara va apuntar que la primera trobada del Fòrum de Governos Autonòmics es podria dur a terme durant el primer trimestre de 2010. Abans, va dir, cal que se celebri una Conferència de Presidents, que es preveu abans de final d'any, perquè es pugui parlar de la presidència espanyola de la Unió Europea, entre altres qüestions.

Josefa Ridaura Martínez

Professora titular de Dret Constitucional, Universitat de València

M. Josefa Ridaura Martínez és doctora en Dret i professora titular de Dret Constitucional en el Departament de Dret Constitucional i Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de València. Ha participat en diversos projectes d'investigació d'àmbit estatal i autonòmic, i també ha treballat en programes d'àmbit europeu.

Participa en diversos òrgans de gestió universitària i ha codirigit nombroses tesis doctorals i treballs d'investigació. Ha publicat diverses obres en diferents àmbits. En la línia d'investigació dels drets fonamentals ha treballat sobre igualtat i discriminació, violència de gènere, drets dels interns en centres penitenciaris i reconeixement de drets en el marc de la Unió Europea.



» Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II) Convenis horitzontals

La intervenció de la professora Josefa Ridaura va partir de l'afirmació que les relacions horitzontals entre les comunitats autònomes constitueixen una exigència constitucional i una exigència estatutària, ja que pretenen millorar el servei públic amb vista a la ciutadania. Ridaura va estructurar la ponència marcant un abans i un després de les reformes dels nous Estatuts d'autonomia per analitzar la col·laboració horitzontal, especialment aquella que s'expressa a través de convenis.

És una idea generalitzada que la col·laboració entre comunitats autònomes ha estat deficitària i molt escassa, aquesta mancança s'explica per diverses causes. La primera és la mateixa singularitat del procés de construcció de l'Estat autonòmic, en què la dinàmica dominant ha estat la relació de cada comunitat amb el Govern central amb reivindicacions de més competències. Els instruments de col·laboració vertical, que no estaven previstos en la Constitució, s'han consolidat.

També hi ha influït la inexistència de canals institucionals adequats i suficients perquè les comunitats autònomes poguessin relacionar-se horit-

zontalment. Falten, per exemple, conferències sectorials horitzontals, que existeixen en altres països.

Un tercer element que ha contribuït a la precarietat de les relacions horitzontals és que hi ha algunes qüestions amb les quals la ciutadania està molt sensibilitzada, i que poden fer guanyar o perdre eleccions. Són àmbits molt complexos, temes polítics i polititzats, que en algunes autonomies es veuen amb recel amb vista a la cooperació. Això succeeix especialment entre comunitats limítrofes, com el País Basc i Navarra.

Una altra de les causes és la rigidesa del règim jurídic que regeix els convenis horitzontals. El fet que les relacions entre comunitats autònomes hagin estat deficitàries no és responsabilitat de l'article 145 de la Constitució, sinó dels Estatuts d'autonomia. La primera clàusula de l'article 145, que prohibeix la federació de les comunitats autònomes, respon a un temor que en aquell moment tenien els qui van redactar la Carta Magna. Es partia de la indefinició del model d'Estat. La segona, que permet els convenis i acords de col·laboració, peca d'ingenuïtat perquè deixa en mans de les comunitats autònomes el desenvolupament del règim d'aquests instruments. L'únic element que es podria veure com un límit a la cooperació és una clàusula que s'estableix en relació amb la gestió i prestació de serveis propis; els acords que s'emmarquin en aquest àmbit hauran de disposar de l'autorització de les Corts Generals, mentre que els convenis només obliguen a la comunicació a les Cambres.

La màxima responsabilitat d'unes relacions de cooperació deficitàries recau sobre els Estatuts d'autonomia, que no van trobar en aquell moment una fórmula per facilitar la col·laboració. Al contrari, van imposar més requisits. D'una banda, cada comunitat autònoma entenia que la gestió dels serveis públics havia de ser una competència exclusiva. De l'altra, la majoria d'autonomies afegien un requisit que la Constitució no els demanava, que era que els respectius Parlaments aprovessin els convenis per a la gestió i prestació de serveis propis.

Un escenari tan complex ha fet que s'hagin subscrit pocs convenis de col·laboració. En les primeres legislatures, no se'n va signar cap; durant la tercera, cinc. Tot i així, cal remarcar que hi ha una gran diferència entre la norma i la realitat, és a dir, entre els convenis signats i la cooperació existent. És difícil escollir un criteri metodològic per elaborar dades reals sobre els convenis horitzontals. Les iniciatives tramitades al Senat ni tan sols es corresponen amb les del Congrés. Algunes comunitats autònomes tenen registres de convenis –Catalunya, la Comunitat Valenciana i

algunes més–, però en alguns casos no és fàcil accedir-hi. Ens trobem, doncs, amb convenis amb iniciativa a les dues cambres, convenis que realment s'han subscrit i que són en registres però que no han estat comunicats ni al Congrés ni al Senat, convenis que s'han comunicat a les Cambres no figuren en els registres autonòmics, etc. Per tant, no hi ha dades reals ni sistemàtiques que permetin analitzar les relacions de col·laboració amb convenis horitzontals.

Però, com s'ha apuntat en el paràgraf anterior, el fet que no existeixin les vies institucionals no implica que, en realitat, no hi hagi hagut relacions horitzontals. La col·laboració s'ha canalitzat, per exemple, a través d'instituts de dret privat o d'altres instruments, com els protocols, que apareixen en la premsa però que no es troben en cap registre.

Era d'esperar que, amb el procés de reforma estatutària, s'abordessin aquests problemes. En la majoria de casos, no s'ha fet. S'han introduït pocs elements que afavorissin els convenis horitzontals. En general, la reforma principal que han introduït alguns Estatuts va relacionada amb l'obligatorietat de l'aprovació de les Cambres autonòmiques. Les Illes Balears han eliminat l'exigència de l'autorització parlamentària, Catalunya només exigeix la col·laboració del Parlament en convenis que afecten competències legislatives i Aragó ho fa en els relatius a la gestió i prestació de serveis propis. En canvi, la Comunitat Valenciana, Andalusia i Castella i Lleó mantenen l'exigència que els convenis siguin aprovats per les Cambres autonòmiques. En alguns casos, com el català o l'andalús, la publicitat dels convenis esdevé obligatòria.

En definitiva, les comunitats autònomes no s'han posat d'acord a l'hora de reformar l'Estatut. Si Aragó elimina requisits per a la signatura de convenis horitzontals però Castella i Lleó manté exigències estatutàries rígides, el procés es complica. Ha estat una oportunitat perduda. Ara bé, també és cert que, malgrat que el text dels Estatuts no ha canviat substancialment, la col·laboració horitzontal s'ha vist molt impulsada després de les reformes. A més, podria ser que els Estatuts que estan en procés de reforma encara poguessin contribuir a clarificar l'escenari.

En la darrera legislatura, la cooperació horitzontal ha avançat de manera espectacular, sobretot en l'àmbit dels serveis que reverteixen en el benestar de la comunitat –com el transport públic, les infraestructures o la sanitat. Així, s'ha potenciat la proximitat entre l'Administració i la ciutadania, cosa que representa un gran encert de l'Estat autonòmic.

En resum, la col·laboració entre comunitats autònomes és necessària perquè millora la qualitat dels serveis públics. S'ha d'aclarir l'àmbit normatiu i s'han de centralitzar les dades relatives als convenis horitzontals. Caldria arbitrar alguna fórmula que permetés coordinar tota la informació i fer-la transparent. Això facilitaria la tasca no només dels investigadors, sinó també de les mateixes administracions, ja que s'establiria una millor interconnexió. Finalment, és imprescindible buscar mecanismes per esquivar les rigideses estatutàries amb vista a la signatura de convenis horitzontals.

Maria del Mar Pérez Velasco

Directora de l'Oficina Tècnica de Suport per al Desplegament de l'Estatut, Departament de Relacions Institucionals i Participació.

Maria del Mar Pérez Velasco és llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona, advocada de la Generalitat de Catalunya i professora associada del Departament de Dret Constitucional i Ciències Polítiques de la Universitat de Barcelona. Actualment és la directora de l'Oficina Tècnica de Suport per al Desplegament de l'Estatut del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.



» Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II) Les comissions bilaterals de caràcter estatutari

La ponència de Maria del Mar Pérez Velasco va abordar la nova perspectiva que ofereixen les comissions bilaterals després de les recents reformes estatutàries. La intervenció va consistir en una exposició de les funcions, l'organització i les accions d'aquestes noves comissions. En la darrera part de la conferència, Pérez es va centrar en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

La introducció de la figura de les comissions bilaterals en textos estatutaris ha suscitat controvèrsia. S'ha considerat que un reforçament de la bilateralitat aniria en detriment de la multilateralitat, i fins i tot s'ha acusat algunes comunitats autònomes de voler potenciar un element de diferenciació respecte de les altres. No obstant això, la bilateralitat és un principi de relació consubstancial a l'Estat autonòmic, un complement de la multilateralitat. Tant el procés de formació de les comunitats autònomes com el funcionament i les situacions de conflicte posteriors s'han abordat des d'una perspectiva bilateral. La crítica a la bilateralitat és una de les qüestions que ha donat lloc a la interposició de dos recursos d'inconstitucionalitat contra l'Estatut català, per part del PP i de la comunitat autònoma de La Rioja.

Les comissions bilaterals tenen els antecedents en els primers traspassos de competències. Es veuen reforçades amb la Llei 30/1992, que els confereix rang legal, i amb la modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), que els atorga la funció d'establir negociacions voluntàries prèvies a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat contra normes amb rang de llei.

Sorprèn, doncs, el debat que ha sorgit entorn de la perspectiva bilateral, ja que ha format part tradicionalment de la vida de l'Estat autonòmic. En realitat, el que es discuteix és la seva incorporació als Estatuts. Els recursos del PP i de La Rioja conceben la regulació de rang estatutari com un establiment unilateral, general i imperatiu de principis d'articulació de relacions institucionals. Es considera que correspon a la legislació estatal regular aquest tipus de relacions, perquè afecten la capacitat d'intervenció de l'Estat central. En certa manera, es discuteix la posició singular que ocupen les noves comissions bilaterals, en detriment de les comunitats autònomes, en què aquesta figura continua tenint rang legal.

Malgrat la discussió exposada, que només s'ha formalitzat com a recurs d'inconstitucionalitat per a l'Estatut de Catalunya, quatre dels sis Estatuts de nova generació preveuen comissions bilaterals –els d'Aragó, Andalusia, Castella i Lleó, i Catalunya. Per tant, s'han reforçat aquest tipus de comissions bilaterals, per a les quals ni els reguladors autonòmics ni estatals no poden disposar lliurement el contingut.

La resposta al recurs d'inconstitucionalitat per part de l'advocat de l'Estat ha estat que els instruments de cooperació bilaterals i multilaterals són complementaris. La Generalitat, d'altra banda, afegeix que l'Estatut és la norma idònia per regular les comissions, perquè té la naturalesa de llei pactada entre diversos legisladors. El recurs discuteix també alguns dels àmbits sobre els quals es projecten les comissions bilaterals. La Generalitat proposa una doble resposta: en primer lloc, els apartats conflictius que fan referència a la participació en òrgans de l'Estat ja existien en la previsió de l'Estatut de 1979; en segon lloc, els àmbits relatius a la participació en qualsevol altre tipus de polítiques està recollida de manera molt genèrica, i, per tant, el legislador n'ha de concretar les formes. A més, la Generalitat remarca que només s'ha promogut el debat en relació amb l'Estatut català, malgrat la coincidència del text amb l'Estatut andalús.

Les regulacions estatutàries que han reconegut les comissions bilaterals –amb diverses denominacions– es podrien agrupar en dos conjunts. D'una banda, la catalana i l'andalusa són les que les regulen amb més

extensió i amplitud. De l'altra, l'aragonesa i la de Castella i Lleó són més concises. Cal recordar també que els projectes d'Estatut d'autonomia de Castella-la Manxa i d'Extremadura inclouen l'existència d'una comissió bilateral, i tots dos ho fan en els termes utilitzats pels textos català i andalús.

Trobem, doncs, matisos en les previsions estatutàries per a aquests organismes. Els Estatuts de Catalunya i Andalusia defineixen les comissions bilaterals com el marc general i permanent de relació intergovernamental. L'expressió emfasitza el caràcter polític de la relació, que no s'estableix entre dues administracions, sinó entre dos governs, i l'estabilitat de l'organisme. Aragó les defineix com el principal òrgan de relació entre la comunitat autònoma i l'Estat –ja no es parla de relació intergovernamental– i Castella i Lleó les preveu com el marc general i permanent de cooperació d'àmbit general. Malgrat tot, es poden deduir característiques similars per als quatre òrgans.

Distingim dos tipus de funcions previstes per a les comissions bilaterals regulades estatutàriament. Les primeres són les que ja s'havien desenvolupat prèviament als nous textos. Es tracta de l'intercanvi de projectes de llei que incideixin singularment en la distribució de competències entre l'Estat i la comunitat autònoma, l'establiment de mecanismes d'informació i de col·laboració al voltant de les respectives polítiques públiques i la intervenció en conflictes competencials plantejats per ambdues parts.

Les segones fan referència a àmbits nous, i és aquí on apareixen diferències entre els quatre Estatuts. Pel que fa a la participació en les polítiques econòmiques del Govern de l'Estat, els Estatuts català i andalús la recullen explícitament, mentre que l'aragonès i el de Castella i Lleó ho fan de manera més genèrica. En els casos català i andalús, es preveu que la comunitat autònoma pugui designar representants en organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat. També són només aquests dos Estatuts els que recullen la participació de la comissió bilateral en el seguiment de la política europea i l'acció exterior de l'Estat.

L'organització bàsica de les comissions bilaterals queda recollida amb rang estatutari. S'estableix la paritat en la representació –en tots els casos excepte en l'aragonès–, una presidència alterna i per períodes d'un any –menys en el text de Castella i Lleó–, i una secretaria permanent i conjunta per part d'ambdós governs. Els Estatuts també preveuen la creació d'òrgans de suport. A Catalunya i Andalusia, s'imposa una periodicitat mínima de reunió de dues vegades a l'any. L'única via per donar publicitat a l'actuació de l'organisme que s'estableix obligatòriament és l'elaboració d'una memòria anual. La resta de qüestions relatives al funcionament de la institució remeten a

un reglament intern, que han d'acordar el Govern de la comunitat autònoma i de l'Estat.

Les comissions bilaterals regulades pels Estatuts es van iniciar el febrer de 2007, amb la creació de la primera, que vincula la Generalitat amb l'Estat central. La darrera, la de Castella i Lleó, es constitueix el juliol de 2008. Fins ara, les tasques dels nous òrgans s'han centrat a impulsar el desenvolupament estatutari, és a dir, a acordar traspassos i inversions previstos en disposicions transitòries.

Centrem-nos ara en el cas català. L'Estatut preveu, a més de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183), altres manifestacions de bilateralitat. La diferència és que la Comissió té un caràcter de marc global de relacions i no està especialitzada en alguns sectors com la resta d'òrgans.

Dos mesos després d'haver-se constituït, l'abril de 2007, s'acorda un reglament de funcionament, que està publicat amb la mateixa data, d'11 d'octubre de 2007, en el BOE i en el DOGC. Es remarca el caràcter intergovernamental de l'òrgan i s'estableix una composició amb representació al més alt nivell. Per part de l'Estat, hi assisteix el ministre de Política Territorial, i es preveu la participació de secretaris d'Estat de diversos àmbits. La presència d'aquests membres es pot delegar en representants que ocupin càrrecs del mateix rang. Per part de la Generalitat, s'estableix que la presidència recau sobre el titular del departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, i que hi assisteixin com a vocals el titular del departament de Governació i Administracions Públiques, del departament d'Economia i Finances i de la Secretaria de Govern de la Generalitat. En representació del Govern català, podran participar-hi dos vocals més segons els temes que s'hagin de tractar. El Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat preveu una secretaria permanent. La normativa estableix que els acords s'adoptin per conformitat de les dues representacions, que decidiran també si se'ls dóna publicitat. L'acta de les sessions s'aixeca en els dos idiomes oficials.

Està previst que al voltant de l'organisme s'estableixi una estructura de suport. De moment, s'han creat quatre subcomissions, que responen a les disposicions del Reglament i que coincideixen amb les àrees de treball de la Comissió Bilateral. Així doncs, hi ha una subcomissió de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes; una subcomissió de col·laboració i cooperació, relativa a qualsevol previsió d'acció conjunta entre la Generalitat i el Govern central recollida en l'Estatut; una d'infraestructures i equipaments i, finalment, una d'assumptes europeus i acció exterior. Les

dues últimes són les que afronten actuacions que fins ara no entraven dins les funcions de la Comissió Bilateral.

Les actuacions que ha impulsat la Comissió fins ara han consistit, bàsicament, a aprovar el Reglament, posar en marxa l'estructura i donar contingut a les previsions estatutàries, a través per exemple de la Subcomissió de Seguiment Normatiu i Prevenció de Conflictes en relació amb l'article 33.2 de la LOTC. Entre altres iniciatives, les subcomissions han fet un esforç per analitzar en quins àmbits es necessitava reforçar la col·laboració entre Catalunya i el Govern central, i han impulsat la tramitació i la signatura de diversos convenis.

A més dels òrgans permanents de suport, es poden crear organismes de suport *ad hoc* o grups de treball específics. És el cas del Grup de Treball sobre Metodologia d'Inversions o dels dos grups a través dels quals opera la Subcomissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior. En general, els grups de treball estan formats tant per representants polítics com per funcionaris.

La nova estructura de la Comissió Bilateral encara no està completa. Falta incloure-hi, entre d'altres, la Subcomissió de Cooperació en Matèria d'Immigració, de Residència i de Treball d'Estrangers, sobretot després de la transferència d'aquesta matèria.

En definitiva, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat ha recollit moltes de les tasques que ja realitzava la Comissió anterior, de rang legal. Ara ha rebut un nou impuls, que s'ha traduït en el desenvolupament de l'Estatut i de la mateixa estructura de l'òrgan. La forma de treball en el si de la Comissió és oberta, i els calendaris encara no estan fixats. Les convocatòries de les reunions de la Comissió Bilateral són, doncs, molt importants, per tota la feina que comporten de preparació i per l'estímul que suposen amb vista a arribar a un acord. En el futur, quan l'òrgan s'haurà consolidat, es podran explorar noves facetes de la relació intergovernamental que planegen els Estatuts d'autonomia.

Thomas h. Lee

Professor de Dret Internacional, Fordham Law School (Nova York)

Thomas H. Lee és professor de Dret Internacional a la Fordham Law School de Nova York. És especialista en Àsia oriental, dret dels Estats Units, dret constitucional, teoria de les relacions internacionals i regulació legal de la guerra, entre d'altres àmbits. Al llarg de la seva trajectòria professional també ha impartit cursos sobre procediment civil, tribunals de justícia federals o arbitratge comercial internacional. A més de la Fordham Law School de Nova York, ha treballat a les universitats de Columbia, Virgínia, Leiden (Holanda) i Sunkyunkwan (Corea). Lee és també assessor del Tribunal Constitucional de Corea.



» Les relacions intergovernamentals als Estats Units

El professor Thomas H. Lee va organitzar la conferència en dues parts. En la primera, va explicar com s'estructuren les relacions verticals, entre el Govern nacional i els governs dels Estats, en el model federal nord-americà. En la segona, va parlar de les relacions horitzontals, és a dir, les que s'estableixen entre Estats. Segons el professor Lee, el cas americà, en què les comunitats tenen molt de poder, és un bon exemple a l'hora d'analitzar i reflexionar sobre el model federal.

Als Estats Units, la distribució vertical de competències es defineix a partir de la premissa que al Govern nacional li corresponen alguns poders limitats per la Constitució i, més enllà, la resta de matèries polítiques són competència dels governs estatals.

En relació amb el Govern dels Estats, el Govern federal ha de garantir a la ciutadania una sèrie de condicions. Per exemple, el Govern nacional ha d'assegurar que cada estat té una forma de govern republicana, segons el que disposa la Constitució americana. Tot i això, el Tribunal Suprem ha dictaminat que es tracta d'una qüestió política i que, per tant, no pot jutjar-ho. En conseqüència, el Govern nacional difícilment pot garantir el govern republicà dels Estats.

Una altra tasca atribuïda al Govern, el Parlament i els tribunals federals és la tutela dels drets individuals reconeguts per la Constitució, com la llibertat d'expressió o la igualtat davant la llei. Pel que fa a l'avortament, el Tribunal Suprem va dictar en el cas de *Roe contra Wade* que es tractava d'un dret constitucional, que derivava del dret a la intimitat. La regulació del dret d'avortar, en canvi, corresponia a cada Estat.

Els governs estatals regulen l'aplicació dels contractes regulars, l'educació pública en la primària, l'habitatge, el manteniment dels carrers i els departaments de bombers, entre altres matèries.

Ara bé, recentment han augmentat les demandes del poder nacional per legislar sobre àmbits tradicionalment regulats pels Estats. L'avortament n'és un exemple. Un altre és l'intent de prohibir l'anunci de pistoles prop de les escoles, amb la *Gun Free School Zones Act*. El Tribunal Suprem va jutjar que la Llei era inconstitucional perquè va considerar que es tractava de comerç intraestatal, i que, per tant, era competència dels estats.

Un cas similar és el de la *Violence Against Women Act*. El Congrés pretenia regular la violència de gènere sota el pretext que té un efecte sobre el comerç, però el Tribunal Suprem va dictaminar que era una matèria que corresponia als Estats. El darrer exemple és l'intent per part del Govern federal de regular l'ús medicinal de la marihuana. En aquest cas, el Tribunal Suprem va considerar que era constitucional, perquè es tractava de comerç internacional i entre els diferents Estats.

Un segon aspecte del federalisme vertical és la connexió entre l'Executiu nacional, encarnat en el president, i els Executius estatals, representats pels governadors. La relació està definida per la idea de l'*anti-commandeering*. La doctrina estableix que, d'una banda, el Govern federal només pot exercir els poders que li delega la Constitució; de l'altra, el Govern nacional no pot requerir als Estats que exerceixin funcions que corresponen a l'àmbit federal.

En una ocasió, el president va intentar obligar un Estat a rebre residus nuclears d'un altre Estat; el Tribunal Suprem va jutjar que el president no tenia aquest tipus de poder. Un cas contrari es va produir quan el Govern federal va intentar regular la propietat d'armes, requerint una investigació sobre el passat de les persones que volien adquirir-ne. A l'hora d'aplicar la Llei, les autoritats federals van demanar ajuda a les policies estatals per fer les comprovacions sobre els antecedents de les persones. El Tribunal Suprem va advertir que l'Executiu federal no

podia demanar als Executius estatals que fessin funcions que no els corresponien.

Els jutges estatals representen una excepció a la dinàmica de funcionament descrita fins ara. La Constitució estableix la supremacia del mateix text, que suposa un límit a les lleis regionals i als jutges estatals. D'aquí es desprèn l'argument que els jutges estatals tenen d'alguna manera funcions federals. Els jutges nacionals del Tribunal Suprem poden controlar els jutges estatals, i aquests últims poden decidir també sobre qüestions nacionals.

Pel que fa a la relació entre l'executiu i el legislatiu, sol ser de col·laboració, però poden haver-hi excepcions. Per exemple, l'Administració Obama ha declinat aplicar la Llei federal sobre l'ús medicinal de la marihuana.

Un altre aspecte del federalisme vertical són les subvencions del Govern nacional als governs estatals. Als Estats Units, els Estats tenen poder per taxar impostos. Fins al 1930, els pressupostos es nodrien gairebé exclusivament de fons estatals. Després de la Gran Depressió, el Govern federal va començar a donar més diners als Estats en forma de subvencions. Avui en dia, una mitjana del 25% al 30% dels fons per als pressupostos estatals provenen del Govern nacional.

Hi ha dos tipus de subvencions que pot concedir el Govern Federal. Una és l'anomenada "despesa discrecional", que l'Estat pot gastar com consideri més adient. L'altra és la despesa condicionada, que implica que el Govern nacional estableix condicions per atorgar la subvenció.

Un dels casos més coneguts de subvencions de despesa condicionada és el de Dakota del Sud contra Dole, el 1987. En general, l'edat mínima per consumir alcohol la fixen els Estats, però el Govern nacional volia establir-la en 21 anys. Amb la *Federal Highway Improvements Act*, el Congrés va condicionar el 5% dels fons de la subvenció per a la millora de carreteres al fet que els estats fixessin l'edat mínima per consumir alcohol en 21 anys. El Tribunal Suprem va determinar que aquesta condició era constitucional.

Les subvencions condicionades han de reunir un conjunt de característiques. Han de ser precises i inequívokes, i ha d'haver-hi alguna connexió entre la condició i la matèria que se subvenciona. A més, ha de ser coherent amb allò que disposa la Constitució. En el cas de Dakota del Sud contra Dole, el Tribunal Suprem va dir que la condició promovia el benestar general, complint així amb un dels mandats de la Carta Magna. Pel que fa a la connexió entre l'edat mínima per consumir alcohol i la construcció de

carreteres, es va dir que el límit dels 21 anys contribuiria a la seguretat viària. És evident que la connexió és tènue, i això es pot extrapolar a altres casos.

Les subvencions condicionades són una qüestió molt sensible en el federalisme americà. El fet que el finançament nacional constitueixi fins a un terç del pressupost dels Estats fa que els governs regionals cedeixin part de la seva autonomia.

Una altra qüestió relativa a les subvencions i el federalisme vertical és que el Govern federal no pot intervenir en les taxes que fixen els Estats. És el cas dels beneficis fiscals que els Estats concedeixen a les empreses perquè s'instal·lin en el seu territori i no en un altre Estat.

Pel que fa al federalisme horitzontal, és a dir, la relació intergovernamental entre els diferents Estats, s'estructura tant en l'àmbit formal com informal. En el formal, hi ha els pactes entre estats, que han de ser ratificats pel Parlament nacional. Aquest mecanisme està recollit en la Constitució. A banda, hi ha també molta coordinació informal entre Estats.

Les institucions principals en les relacions horitzontals són els Executius. Existeix la *National Governors Association*, creada el 1908, que agrupa els governadors dels cinquanta Estats. Els temes principals que es tracten són el desenvolupament, l'educació, el treball, la salut, els recursos humans i els recursos naturals. És una associació informal de governadors que busquen col·laborar entre ells i intercanviar idees.

Una altra organització que treballa en l'àmbit informal és l'Associació Nacional de Fiscals Generals dels Estats. Les xarxes de relacions personals que es creen a través d'aquest tipus d'institucions es mantenen en el temps i contribueixen a la cooperació posterior en altres àmbits.

El cas del matrimoni gai és il·lustratiu del sistema de relacions horitzontals nord-americà. El Congrés va aprovar el 1996 una llei anomenada *Defense of Marriage Act*. Als Estats Units, el matrimoni gai només està reconegut en alguns Estats; no obstant això, la Constitució federal té una disposició anomenada *Full Faith and Credit*, que estableix l'obligació per als estats de reconèixer les lleis, normes i procediments judicials dels altres estats. Ara bé, la *Defense of Marriage Act* estableix que un matrimoni gai no és un procediment legal; per tant, encara que una parella homosexual es casi en un Estat en què el matrimoni gai és legal, la resta d'Estats no han de reconèixer-lo necessàriament. Aquesta podria convertir-se en una qüestió constitucional, que hauria de resoldre el Tribunal Suprem.

Joaquim Ferret

Catedràtic de Dret Administratiu, Universitat Autònoma de Barcelona

Llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona, Joaquim Ferret és catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona. És també doctor en Dret per la Universitat de Bolonya. Molt vinculat a l'activitat formativa, Ferret ha estat degà de la Facultat de Dret de la UAB i director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Actualment, a més d'exercir la tasca docent, és membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat.



» Reformes estatutàries i règim local

La intervenció del catedràtic Joaquim Ferret es va centrar en la regulació de l'Administració local i, en concret, en les possibilitats que obre el nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). Segons Ferret, l'eventual interiorització del règim local en els Estatuts és un dels grans problemes que haurà de resoldre la sentència del Tribunal Constitucional. Ferret va parlar de les reflexions que han guiat les reformes estatutàries en matèria de règim local, de la determinació de l'organització local i de la determinació dels ens locals i els seus límits.

En l'elaboració dels nous Estatuts, es van prendre com a punt de partida per regular el règim local dues premisses. La primera és que el règim local és una matèria per si mateixa, que no es dissol en submatèries o sectors. A més, és una garantia de l'autonomia local, ja que regula les competències dels ens locals. La segona és que el règim local té un caràcter bifront, és a dir, tant l'Estat central com les comunitats autònomes són titulars de competències en aquest àmbit.

La jurisprudència constitucional admet la bifrontalitat, però els problemes apareixen quan es tracta de definir fins on arriba cada part. La tendència ha estat fins ara utilitzar la tècnica de la garantia institucional com a criteri d'atribució de competències, en lloc de ser un límit a les competències estatals i autonòmiques. Per tant, com que la garantia institucional té un caràcter general i configura el model d'Estat, s'entén que correspon a l'Estat central fixar els criteris elementals en matèria d'organització i de competència.

En aquesta línia es troben les sentències 32/1981 i 214/1989 del Tribunal Constitucional. De totes dues, es desprèn que el legislador estatal és qui ha de fixar els principis bàsics per al reconeixement de competències dels ens locals. Amb la sentència 214/1989, el Tribunal Constitucional justificava la vigència de l'article 2.2 de la Llei de bases de règim local, que estableix: "Les lleis bàsiques de l'Estat previstes constitucionalment hauran de determinar les competències que elles mateixes atribueixin o que, en tot cas, hagin de preveure els ens locals en les matèries que regulen." Ara bé, en la mateixa sentència, el Tribunal Constitucional interpretava que la regulació s'havia de cenyir a allò necessari per garantir l'autonomia local.

La doctrina establerta pel Tribunal Constitucional entra en contradicció amb l'EAC aprovat el 2006. El primer anunci d'interiorització estatutària del règim local el trobem en l'article 2.3, segons el qual els ens locals integren el sistema institucional de la Generalitat. Es podria atribuir un valor simbòlic a aquest punt; els articles 160.1.b, 84.2 i 84.3 són força més significatius. El 160 estableix: "Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou [1.b] la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84." Així doncs, s'observa en l'Estatut un principi de coherència: si és el legislador autonòmic català qui ha de determinar els tipus d'ens locals i la seva configuració, haurà de decidir també quines en són les competències. Estructura i funció han d'anar lligades.

El professor Luis Ortega presentava tres objeccions a la interiorització en els Estatuts del règim local. La primera és que l'Estatut no és una Constitució, i per tant no pot fer una regulació constitucional de l'autonomia local; la segona és la llibertat del legislador bàsic estatal, i la tercera és la garantia institucional. No obstant això, totes tres objeccions tindrien resposta.

És cert que l'Estatut no és una Constitució, i que per això no té un caràcter absolutament incondicionat. Una Constitució pot regular el que vulgui, però un Estatut queda més restringit. Ara bé, els límits poden anar més enllà de les competències atribuïdes per l'article 147.2 de la Constitució. L'Estatut és una norma institucional bàsica i té una enorme flexibilitat. Segons reconeix el Tribunal Constitucional en la recent sentència sobre l'Estatut valencià, els textos estatutaris tenen una funció constitucional. És per això que poden regular una gran amplitud de matèries, entre les quals podria figurar el règim local. A més, tal com recordava Muñoz Machado en

un article al començament de les reformes estatutàries, alguns Estatuts vigents i poc polèmics, com el d'Astúries, regulen l'Administració perifèrica de l'Estat.

La segona objecció feia referència a les competències del legislador estatal. En la mesura que l'Estatut regula la configuració de l'Administració local, essencialment dels municipis com a peça bàsica, restringeix les possibilitats del legislador bàsic. L'Estatut no pot limitar les competències del legislador estatal, però caldria determinar què significa això. Els Estatuts poden interpretar la Constitució i assignar-hi tot allò relatiu al desenvolupament de la legislació estatal a la comunitat autònoma. Algú ha de definir què és el que és bàsic, és a dir, què és el que han de legislar necessàriament les Corts Generals, i això ho podria establir l'Estatut d'autonomia.

L'esforç d'interpretació que requereixen els Estatuts de nova generació no ha de sorprendre. Sempre ha estat necessari quan els textos atorguen competències que no coincideixen amb l'article 149 de la Constitució. Així ha estat, per exemple, amb la regulació dels espais naturals, la defensa del consumidor i les cooperatives de crèdit. En els tres casos, i en d'altres, el Tribunal Constitucional valida l'existència de submatèries en els Estatuts d'autonomia que siguin delimitació externa del legislador estatal.

En canvi, sí que és una novetat l'excés del blindatge de competències. L'origen d'aquest abús és la manca d'un paràmetre sòlid perquè el Tribunal Constitucional pugui decidir si el legislador estatal s'excedeix. Això en dificulta molt el control. Ara bé, el blindatge de competències comporta un risc, i és que obliga a fer posicionar el Tribunal Constitucional, que pot acceptar o no els límits que els Estatuts estableixen en relació amb les matèries bàsiques.

La tercera rèplica estava relacionada amb la garantia institucional, i posava de manifest la incompatibilitat de l'Estatut amb la Llei de bases de règim local. D'entrada, la interiorització de les matèries competencials dels ajuntaments i altres ens locals en els Estatuts protegeix l'autonomia local. No hi ha gaires vies més per fer-ho, perquè la Llei de bases no exerceix en realitat una funció estructurant; té el mateix valor que la resta de normes de l'Estat. L'única possibilitat que l'autonomia local quedi garantida per una llei orgànica és que ho faci en el marc dels Estatuts d'autonomia, ja que les matèries que han de ser regulades per llei orgànica estan taxades en la Constitució.

Podem arribar a la conclusió que la Llei de bases de règim local no ha

estat derogada ni invalidada per l'EAC; això no seria possible, atès que la segona llei és d'un àmbit territorial més reduït que la primera. No obstant això, sí que podria ser que l'Estatut fes inaplicable la llei estatal. Dues sentències reforçarien aquesta tesi, la STC 27/1987 –relativa a les diputacions valencianes– i la STC 109/1998 –sobre les diputacions catalanes, segons les quals determinades normes estatals no s'apliquen amb motiu de la regulació de les diputacions en els antics Estatuts de totes dues comunitats.

Per tant, les objeccions a la determinació de les competències sobre el règim local pels Estatuts simplement no existeixen.

S'ha dit que l'autonomia local queda reforçada amb la interiorització del règim local. Una altra via per enfortir l'autonomia local seria concretar les competències locals, però no hi ha dubte que el blindatge és impossible en aquest àmbit. D'altra banda, la legislació bàsica de l'Estat o l'Estatut podria establir que la potestat reglamentària local, si no existeix una llei que digui el contrari, prevaldrà sobre la de l'Estat. Això equivaldria a interpretar que sempre que una llei permet un desenvolupament en matèries que són de competència local, s'entén que la potestat reglamentària és local.

Pel que fa a l'organització de les institucions locals, l'article 160.1.d de l'EAC estableix que la Generalitat determina els òrgans de govern i la regulació dels ens locals que crea. El problema sorgeix perquè la Generalitat els crea tots, ajuntaments i vegueries inclosos. Això voldria dir que els òrgans d'ens protegits constitucionalment passarien a ser competència exclusiva de la Generalitat. No obstant això, es podria interpretar també que el municipi i la província –o vegueria, que la substitueix– no queden inclosos en aquesta categoria. El punt següent de l'article –és a dir, el 160.1.e– parla dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals. Si la Generalitat s'hagués atribuït competència sobre tots els òrgans, no caldria esmentar els complementaris. A més, en el 160.3, l'EAC diu: "Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment."

Quant a la determinació dels ens locals, l'Estatut obre la porta a un nou model que podria donar resposta al dèficit històric de Catalunya en regulació territorial. Una de les causes d'aquesta mancança ha estat la provisionalitat d'una eventual desaparició de les províncies, incertesa que continua encara en l'EAC amb les vegueries.

Ara bé, s'introdueixen aspectes positius. Suposant que la vegueria co-

incideixi amb la província, parlariem de dos ens intermedis: la vegueria i la comarca. L'EAC s'ha endegat per donar un tractament diferent a les dues entitats, mentre que fins ara el paper de cadascuna no estava ben definit. Amb l'Estatut, passaria a tenir prioritat la vegueria, ens territorial de govern per a la cooperació intermunicipal; la comarca, per a la qual no s'exigeix naturalesa d'ens territorial, podria ser un instrument jurídic per canalitzar la cooperació voluntària entre municipis. Per tant, seria possible que la comarca fos un mecanisme preconstituït per a la col·laboració voluntària de municipis. Tot i això, com que l'Estatut és una norma genèrica, deixa un ampli marge al legislador, que podria determinar també que la comarca és una entitat territorial amb interessos i competències propis.

Si la vegueria assumís la cooperació essencial de la província i la comarca es limités a la col·laboració voluntària entre ajuntaments, s'aconseguirien dos objectius. D'una banda, es diferenciarien els dos òrgans i deixaria d'existir la polèmica relativa a les funcions de les dues entitats. De l'altra, s'evitaria l'habitual conflicte entre municipi i comarca.

Aquesta proposta topa amb un obstacle: els límits provincials. L'article 91.4 de l'EAC diu: "La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució." Si aquest article s'interpreta com que qualsevol delimitació territorial de les vegueries diferent de les províncies actuals ha de ser objecte de llei orgànica, l'EAC no permet donar cap pas endavant en regulació territorial.

Però podríem atrevir-nos a dir que l'aprovació d'una llei orgànica específica per a la modificació dels límits territorials de la província és eludible. En primer lloc, com s'ha dit abans, si s'accepta que la Generalitat estableixi les funcions, caldrà també reconèixer-li la competència de fixar-ne l'estructura. En segon lloc, es podria fer una interpretació teleològica de la Constitució, ja que segons el Codi civil l'objectiu que persegueix la llei és el criteri que ha de predominar a l'hora de determinar-ne el significat. El límit provincial té necessitat de llei orgànica perquè la província té caràcter de districte electoral. Hi ha dos arguments a favor d'aquesta premissa. El primer és que la base de l'autonomia territorial és el municipi; la resta de límits es modifiquen per un simple decret. Això vol dir que autonomia territorial i llei orgànica no tenen gaire a veure. El segon és que totes les províncies –i per tant els límits– de les comuni-

tats autònoms uniprovincials s'han suprimit per una llei ordinària, la Llei de bases de règim local. Per tant, si fem una interpretació teleològica, només estaria sotmès a llei orgànica el límit de província entès com a districte electoral, i no el límit de província entès com a ens territorial.

En conclusió, ens trobem davant d'un Estatut d'autonomia realment important, que modifica l'atribució de competències, la determinació de l'organització i la determinació dels ens locals i els seus límits. Conté, a més, altres elements que potencien l'autonomia local, com el Consell de Governos Locals i, indirectament, el Consell de Garanties Estatutàries. No obstant això, qüestions com el blindatge competencial, la funció constitucional de l'Estatut o bé fins on han d'arribar les lleis orgàniques continuen sent objecte de debat. És estrany que durant els darrers tres anys no s'hagi intentat resoldre aquest tipus de qüestions progressivament, en lloc d'esperar una sentència final del Tribunal Constitucional.

» **Resum**

Crònica del curs “La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes”

L'aprovació dels nous Estatuts d'autonomia a partir de 2006 ha contribuït de manera decisiva al sorgiment de diverses veus, en els àmbits institucional, social i acadèmic, que demanen obrir noves vies de reflexió al voltant de l'actual Estat de les autonomies.

En aquesta mateixa línia de treball, el Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona - Centre Ernest Lluch ha organitzat enguany la tercera edició del 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, que ha aplegat prop d'una vuitantena de persones, que hi han assistit en representació del Govern de l'Estat i dels governs del País Basc, Galícia, Comunitat Valenciana, Extremadura i Catalunya, i del món acadèmic universitari.

El curs ha tingut ponents tan rellevants, en l'àmbit acadèmic, com Carles Viver (catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i vicepresident emèrit del Tribunal Constitucional), Jesús Ruiz Huerta (catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Rey Juan Carlos 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), i en 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.

Les àrees temàtiques a partir de les quals s'han concretat les diferents ponències han estat les següents: l'activitat de foment estatal i la seva regulació i litigiositat; l'evolució de l'Estat autòmic; els instruments –bilaterals i multilaterals– per a les relacions de cooperació intergovernamentals; el nou sistema de finançament de les comunitats autònomes; les reformes estatutàries i la seva repercussió en el règim local, i des de la perspectiva internacional, les relacions de col·laboració als Estats Units d'Amèrica.

El director de l'Institut d'Estudis Autònoms, Carles Viver, va fer una anàlisi de l'actual legislació estatal de foment i de la incidència de la jurisprudència constitucional i dels nous Estatuts d'autonomia en aquesta normativa, amb un examen detallat de les previsions establertes en l'Estatut català pel que fa a l'activitat subvencional. També va reflexionar al

voltant dels temes més controvertits de l'activitat de foment estatal, com ara que l'Estat utilitza sovint les subvencions per cofinançar actuacions que afecten àmbits de competència exclusiva de les comunitats autònomes, fet que en condiciona fortament l'economia, o que també s'acull en massa ocasions a l'article 149.1 de la Constitució per no territorialitzar les subvencions i, per acabar, va proposar diverses actuacions per millorar l'activitat subvencional de l'Estat, entre les quals hi ha la de modificar la legislació vigent.

Per contra, Fernando Gurrea, director general de Desenvolupament Autònom del Ministeri de Política Territorial, tot i que va reconèixer 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, va tractar els factors que contribueixen a limitar la territorialització de les subvencions i va mencionar altres elements que també la distorsionen, com ara les previsions que algunes disposicions addicionals dels nous textos estatutaris estableixen en matèria d'inversions. Tanmateix, va considerar necessari corregir algunes disfuncions del sistema i va proposar l'adopció de diverses actuacions, entre les quals hi ha la millora de la qualitat tècnica de la normativa estatal en aquest àmbit i l'augment de la participació de les comunitats autònomes de manera prèvia a la convocatòria de les subvencions.

El secretari d'Estat de Cooperació Territorial del Ministeri de Política Territorial, Gaspar Zarrías, va destacar que la consolidació de l'Estat autònom passa per trobar l'equilibri entre els principis de pluralitat i d'unitat. Així mateix, va remarcar que Espanya és un dels estats més descentralitzats d'Europa i que cal continuar en aquest camí per millorar la capacitat d'autogovern de les comunitats autònomes.

Gaspar Zarrías també va manifestar que és imprescindible fer un ús més intens dels mecanismes de col·laboració en els seus vessants bilateral i multilateral, i millorar-ne l'eficàcia, així com la conveniència de continuar impulsant la posada al dia 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 autònom, que considera més just i més equitatiu que el vigent fins ara. Per acabar, va incidir en la necessitat de reformar el Senat, per tal que aquesta cambra esdevingui un autèntic fòrum autònom de debat, si bé va reconèixer que actualment no es donen les condicions suficients per iniciar una modificació del text constitucional que ho permeti.

Per la seva banda, Eliseo Aja, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, va començar la ponència amb un repàs del context en què s'emmarquen les relacions de cooperació dins de l'Estat espanyol. Després, va fer referència a les principals tècniques que s'utilitzen en les relacions intergovernamentals. Finalment, el professor Aja va advocar per un aclariment teòric i pràctic dels mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes i va destacar que hem entrat en una fase en què cal plantejar la millora del sistema que regeix les relacions intergovernamentals i que la normativa actual és insuficient per resoldre els problemes que es plantegen.

La nota més política del curs la va aportar el president de la Junta d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, que va manifestar la necessitat inajornable de reformar la Constitució per adequar-la a la realitat de l'Estat autònom i encabir el procés de descentralització que està en marxa i que encara no ha finalitzat.

En aquest sentit, Fernández Vara va insistir en la no-sacralització de la nostra Constitució i en què l'aprovació de les reformes estatutàries de segona generació, un cop efectuats els traspessos a totes les comunitats autònomes en matèria d'educació i sanitat, ens situa en una nova dimensió, en la qual la col·laboració intergovernamental esdevé imprescindible per construir l'edifici autònom, especialment la cooperació entre les comunitats autònomes. Si bé l'actual redacció 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 per a la constitució d'un veritable fòrum de governs autònoms, similar als que ja funcionen als estats europeus de tall federal (Alemanya, Àustria, etc.), del qual n'és un clar partidari i, amb el consens necessari, creu que hi podria haver una primera trobada durant el primer trimestre de 2010.

Per part de la Generalitat de Catalunya, la directora de l'Oficina Tècnica de Suport al Desplegament de l'Estatut, Maria del Mar Pérez Velasco, va insistir amb rotunditat en el fet que la bilateralitat i la multilateralitat són mecanismes de col·laboració entre governs de caràcter no exclouent i que es complementen. El fet que la majoria de nous estatuts, com és el cas del català, hagin regulat de manera expressa les comissions bilaterals entre l'Estat i la comunitat autònoma ha comportat, a la pràctica, un cert recel cap a aquesta figura i la impugnació, en el cas de l'Estatut català, de l'article corresponent davant el Tribunal Constitucional.

La doctora en Dret de la Universitat de València, Josefa Ridaura, va centrar la seva intervenció a partir de l'afirmació que les relacions horitzontals entre les comunitats autònomes constitueixen una exigència constitucional i una exigència estatutària, ja que pretenen millorar el servei públic amb vista a la ciutadania. Ridaura va estructurar la ponència marcant un abans i un després de les reformes dels nous estatuts d'autonomia per analitzar la col·laboració horitzontal, especialment la que s'expressa a través de convenis. En aquest àmbit va destacar els registres de convenis que funcionen a diferents comunitats autònomes i va fer especial menció del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació català, com a eina que s'ha demostrat especialment útil per a la publicitat i la transparència dels instruments convencionals.

Per a la professora Ridaura, la col·laboració entre comunitats autònomes és necessària perquè millora la qualitat dels serveis públics, però s'ha d'aclarir l'àmbit normatiu i s'han de centralitzar les dades relatives als convenis horitzontals. Per aconseguir-ho, va assegurar que caldria arbitrar alguna fórmula que permetés coordinar tota la informació, perquè això facilitaria la tasca no només dels investigadors, sinó també de les mateixes administracions, ja que s'establiria una millor interconnexió. Finalment, va afirmar que és imprescindible buscar mecanismes per esquivar les rigideses estatutàries amb vista a la signatura de convenis horitzontals.

Els plans i programes conjunts (PiPC) van ser l'eix de la intervenció de la investigadora del Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals, Sandra León. Per a aquesta ponent, el paper dels PiPC en les conferències sectorials és fonamental. Es tracta d'instruments amb característiques que tenen molt a veure amb els factors promotors de la cooperació entre les comunitats autònomes i el Govern central. De fet, va assegurar durant la seva intervenció que els mecanismes de cooperació a l'Estat autònom estan íntimament relacionats. No es podria parlar de plans i programes conjunts (PiPC) sense mencionar les conferències sectorials –encarregades del seu impuls i seguiment– ni els convenis de col·laboració –a través dels quals es distribueixen, moltes vegades, els fons.

La reforma estatutària i l'àmbit local va ser el tema de la intervenció de Joaquim Ferret, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ferret es va centrar en la regulació de l'Administració local i, en concret, en les possibilitats que obre el nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). Segons Ferret, l'eventual interiorització del règim local en els estatuts és un dels grans problemes que haurà de resoldre la sentència del Tribunal Constitucional.

Les reflexions que han guiat les reformes estatutàries en matèria de règim local, la determinació de l'organització local i la determinació dels ens locals i dels seus límits van ser altres temes d'aquesta intervenció. Per a Ferret ens trobem davant d'un Estatut d'autonomia realment important, que modifica l'atribució de competències, la determinació de l'organització i la determinació dels ens locals i dels seus límits. Conté, a més, altres elements que potencien l'autonomia local, com el Consell de Governos Locals i, indirectament, el Consell de Garanties Estatutàries. No obstant això, qüestions com el blindatge competencial, la funció constitucional de l'Estatut o bé fins on han d'arribar les lleis orgàniques continuen sent objecte de debat. Joaquim Ferret considera que és estrany que durant els darrers tres anys no s'hagi intentat resoldre aquest tipus de qüestions progressivament, en lloc d'esperar una sentència final del Tribunal Constitucional.

Pel que fa al nou sistema de finançament, Jesús Ruiz Huerta, catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Rey Juan Carlos, recentment va explicar amb detall totes les millores que ha introduït aquest nou sistema, que pretén, sobretot, garantir la igualtat en el finançament per capita 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. Tanmateix, la crisi econòmica que actualment ens sacseja farà convenient aplicar amb diversos ajustaments aquest nou model.

En les edicions anteriors del curs, ja es van incloure algunes ponències per abordar amb rigor les relacions de col·laboració en altres països, especialment dels estats federals del nostre entorn més immediat, com és el cas d'Alemanya i Suïssa. En l'edició d'enguany, aquest apartat s'ha dedicat a les relacions intergovernamentals als Estats Units d'Amèrica.

En aquest sentit, el professor de Dret Internacional de la Fordham Law School de Nova York, Thomas H. Lee, va destacar les diferències entre el sistema nord-americà i l'espanyol, si bé va remarcar que als Estats Units les relacions intergovernamentals també s'articulen verticalment, entre el Govern federal i el Govern estatal, i horitzontalment, entre els governs estatals.

Pel que fa a les relacions verticals, el professor Lee també va evidenciar que, en l'actual període de crisi econòmica, el Govern federal moltes vegades s'immisceix en les competències atribuïdes als estats per mitjà de l'activitat de foment. Quant a les relacions horitzontals, va destacar la presència de la *National Governments Association*, que és una associació

que possibilita la trobada de tots els governadors dels estats per tractar assumptes que els afecten, relacionats amb l'educació, la sanitat, el comerç, el medi ambient i el desenvolupament.

Com a conclusió del curs, cal destacar que de les ponències presentades es desprèn la necessària interrelació entre els governs, cap cop més profunda i evident, que posa en relleu les demandes de la ciutadania d'una millor coordinació i gestió de les polítiques públiques que els afecten directament.

Certament, els fòrums de discussió com el curs *La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes* permeten, tant als representants de les institucions com del món social i acadèmic que hi participen, una reflexió intensa sobre la naturalesa i les característiques de les relacions intergovernamentals, i les fórmules que, en cada cas, cal introduir o millorar per construir un estat de les autonomies en què tothom se senti plenament integrat des de la diversitat.

Cronica deth cors “Era Col·laboracion entre er Estat e es Comunitats Autònomes”

Era aprobacion des nau Estatuts d'autonomia tre er an 2006 a contribuït de forma decisiva ena aparicion de diuèrses votzes, enes encastres institucionau, sociau e academic, que demanen daurir naues vies de reflexion ath torn der actuaui Estat des autonomies.

En aquesta madeisha linha de treball, eth Consòrci Universitat Internacionau Menéndez Pelayo de Barcelona-Centre Ernest Lluch a organizat enguan era tresau edicion deth cors *Era Col·laboracion entre er Estat e es Comunitats Autònomes*, damb eth supòrt deth Departament d'Interior, Relacions Institucionaus e Participacion dera Generalitat de Catalonha, qu'a amassat un ueitantenat de persones que i a assistit en representacion deth Govèrn der Estat e des Govèrns deth País Basc, Galicia, Comunitat Valenciana, Extremadura e Catalonha, e deth mon academic universitari.

Eth cors a comptat damb ponents tan considerables, en encastre academic, coma Carles Viver (catedratic de Dret Constitucionau dera Universitat Pompeu Fabra e vice-president emerit deth Tribunau Constitucionau), Jesús Ruiz Huerta (catedratic d'Economia Aplicada dera Universitat Rei Joan Carles de Madrid), Joaquim Ferret (catedratic de Dret Administratiu dera Universitat Autònoma de Barcelona), e Thomas Ora Lee (professor de Dret Internacionau dera Fordham Law School, New York); e en encastre institucionau, cau destacar era participacion de Gaspar Zarrías, secretari d'Estat de Cooperacion Territorial deth Ministèri de Politica Territorial e de Guillermo Fernández Vara, president dera Junta d'Extremadura.

Es airaus tematics d'a on s'an concretat es diferents ponències an estat es següents: era activitat de foment estatau, era sua regulacion e litigiositat; era evolucion der Estat autonomic; es estruments –bilateraus e multilateraus- entàs relacions de cooperacion intergovernamentals; eth nau sistema de finançament des comunitats autònomes; es reformes estatutàries e era sua repercussion en regim locau; e per çò qu'ei dera perspectiva internacionau, es relacions de col·laboracion enes Estats Units d'America.

Eth director der Institut d'Estudis Autònoms, Carles Viver, hec ua analisi dera actuau legislacion estatau de foment e dera incidència dera jurisprudència constitucional e des nau Estatuts d'autonomia en aguesta normatiua, damb un examen detalhat des previsions establides en Estatut catalan per çò qu'ei dera activitat subvencionau.

Viver sosquèc tanben ath torn des tèmes mès controvertidi dera activitat de foment estatau, coma per exemple qu'er Estat use soent es subvencions entà cofinançar accions qu'afecten es encastres de competència exclusiva des comunitats autònoms, hèt que condicione fòrtament era sua economia, o que tanben s'acuelh massa soent ar article 149.1 dera Constitucion entà non territorializar es subvencions e, per acabar, prepausèc diuèrses accions entà melhorar era activitat subvencionau der Estat, coma per exemple modificar era legislacion en vigor.

Per contra, Fernando Gurrea, eth director generau de Desenvolopament Autòmic deth Ministèri de Politica Territorial, maugrat qu'arreconeishec que mès deth 20% des discordàncies entre er Estat e es comunitats autònoms an era activitat de foment der Estat coma protagonista, tractèc es factors que contribuïssen a limitar era territorializacion des subvencions e mencionèc d'alti elements que tanben la distorsionen, coma per exemple es previsions que bères disposicions addicionaus des nau tèxtes estatutaris establissen en matèria d'inversions. Totun, considerèc de besonh corregir bèri disfoncionaments deth sistèma e prepausèc era adopcion de diuèrses accions, coma per exemple era melhora dera qualitat tecnica dera nòrma estatau en aquest encastre e aumentar era participacion des comunitats autònoms de forma prealabla ara convocacion des subvencions.

Eth secretari d'Estat de Cooperacion Territorial deth Ministèri de Politica Territorial, Gaspar Zarrías, destaquèc qu'era consolidacion der Estat autòmic passe per trobar er equilibri entre es principis de pluralitat e unitat. Dera madeisha manèra, remerquèc qu'Espanha ei un des Estats mès descentralizadi d'Euròpa e que cau contunhar en aquest camin entà melhorar era capacitat d'autogovèrn des comunitats autònoms.

Gaspar Zarrías tanben manifestèc qu'ei imprescindible hèr un usatge mès intens des mecanismes de collaboracion enes sòns vessants bilaterau e multilaterau, e melhorar-ne era eficacitat, atau coma era convenença de contunhar d'impulsar era actualizacion des Estatuts d'autonomia iniciada er an 2006 tre era lei autat, eth dialòg e era cooperacion institucional, ena madeisha linha que s'a seguit entà acordar eth nau sistèma de finançament autòmic, que considèra mès just e mès equitatiu qu'aqueth en

vigor enquia ara. Entà acabar, subvenguec en besonh de reformar eth Senat, entà per'mor que aguesta Cramba vengue un autentic fòrum autòmic de debat, maugrat qu'arreconeishec qu'actuaument non se dan es condicions sufisentes entà iniciar ua modificacion deth tèxte constitucional qu'ac permete.

Deth sòn costat Eliseo Aja, catedratic de Dret Constitucional dera Universitat de Barcelona, comencèc era ponència damb ua revision deth contèxt a on s'enquadren es relacions de cooperacion laguens der Estat espanyòu. Dempús, hec referència as principaus techniques que s'utilizen enes relacions intergovernamentaus. Fin finau, eth professor Aja plaidegèc per ua explicacion teorica e practica des mecanismes de collaboracion entre er Estat e es comunitats autònoms e destaquèc qu'auem entrat en ua fasa a on cau somèter era melhora deth sistèma que regís es relacions intergovernamentaus e qu'era nòrma actuau ei insufisenta entà resòlver es problèmas que se prepausen.

Era nòta mès politica deth cors l'aportèc eth president dera Junta d'Extremadura, Guillermo Fernández Vara, que manifestèc eth besonh de reformar era Constitucion çò de mès lèu possible entà adaptar-la ara realitat der Estat autòmic e cabir eth procès de descentralizacion qu'ei era marcha e qu'encara non a finalizat.

En aquest sens, Fernández Vara insistic ena non sacralizacion dera nòstra Constitucion e en qué era aprobacion des reformes estatutàries de dusau generacion, un còp efectuadi es traspassi tà totes es comunitats autònoms en matèria d'educacion e sanitat, mos place en ua naua dimension, a on era collaboracion intergovernamentau ven imprescindible entà bastir era bastissa autonòmica, mès que mès era cooperacion entre es comunitats autònoms, maugrat qu'era actuau redaccion der article 145.1 dera Constitucion, que proibís era federacion de comunitats autònoms, non facilite es causes e genèr fòrça de malfisança en encastre politic entara constitucion d'un vertader Fòrum de Govèrns Autònoms similars as que ja foncionen enes Estats europèus de tipe federau (Alemanha, Àustria, eca.), des que n'ei un clar partidari e, damb eth consens de besonh, cre que i apoiridie auer ua prumèra amassada pendent eth prumèr trimèstre de 2010.

Per part dera Generalitat de Catalonha, era directora deth Burèu Tecnic de Supòrt ath Desplegament der Estatut, Maria del Mar Pérez Velasco, insistic categoricament en qué era bilateralitat e era multilateralitat son mecanismes de collaboracion entre govèrns de caire non excludent e que se

complèten. Eth hèt qu'era majoria de nau estatuts, coma ei eth cas deth catalan, agen regulat de forma expressa es comissions bilateraus entre er Estat e era comunitat autonòma, a comportat, ara practica, un cèrta malfisança de cap ad aguesta figura e era recusacion, en cas der Estatut catalan, der article corresponent deuant deth Tribunau Constitucionau.

Era doctroessa en Dret dera Universitat de València, Josefa Ridaura, centrèc era sua intervencion en tot partir dera afirmacion qu'es relacions orizontaus entre es comunitats autonòmes constituïssen ua exigéncia constituicionau e ua exigéncia estatutària, pr'amor que pretenen melhorar eth servici public de cara ara ciutadania. Ridaura estructurèc era ponéncia en tot mercar un abans e un dempús des reformes des nau estatuts d'autonomia entà analizar era collaboracion orizontau, mès que mès aquera que s'exprimis a trauès de convènis. En aquest encastre destaquèc es registres de convènis que foncionen en diferents comunitats autonòmes e hec especiau mencion deth Registre de convènis de collaboracion e cooperacion catalana, coma airina que s'a demostrat mès que mès utila entara publicitat e era transparéncia des estruments convencionaus.

Entara professora Ridaura, era collaboracion entre comunitats autonòmes ei quauquarren de besonh pr'amor que melhore era qualitat des servicis publics mès cau esclarir er encastre normatiu e cau centralizar es donades relatives as convènis orizontaus. Entà arthenhé'c, assegurèc que calerie bastir bèra formula que permetesse coordinar tota era informacion, pr'amor qu'açò facilitarie eth prètzhet non sonque des investigadors, senon tanben des madeishes administracions, pr'amor que s'establièc ua melhora interconnexion. Fin finau, afirmèc qu'ei imprescindible cercar mecanismes entà esquivar es rigideses estatutàries de cara ara signatura de convènis orizontaus.

Es Plans e Programes Conjunts (PePC) sigueren er èish dera intervencion dera investigadora deth Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Sandra León. Entad aguesta ponenta, eth papèr des PePC enes conferéncies sectoriaus ei fonamentau. Se tracte d'estruments damb caracteristiques qu'an fòrça a veir damb es factors promotors dera cooperacion entre es comunitats autonòmes e eth Govern centrau. De hèt, assegurèc pendent era sua intervencion qu'es mecanismes de cooperacion en Estat autonomic son intimament restacadi. Non s'apoiridie parlar de plans e programes conjunts (PePC) sense mencionar es conferéncies sectoriaus –encargades deth sòn impuls e seguiment– ne es convènis de collaboracion – a trauès des que se distribuïssen, fòrça viatges, es hons.

Era reforma estatutària en encastre locau siguec eth tèma dera intervenci-

on de Joaquim Ferret, catedratic de Dret Administratiu dera Universitat Autònoma de Barcelona. Ferret se centrèc ena regulacion dera Administracion locau e, en concrèt, enes possibilitats que dauris eth nau Estatut d'autonomia de Catalonha (EAC). Segons Ferret, era eventuai interiorizacion deth regim locau enes estatuts ei un des grani problèmes que deurà resòlver era senténcia deth Tribunau Constitucionau.

Es reflexions qu'an guidat es reformes estatutàries en matèria de regim locau, era determinacion dera organizacion locau e era determinacion des entitats locals e es sòn limits sigueren d'aves temes d'aguesta intervencion. Segons Ferret mos trobam deuant d'un Estatut d'autonomia reament important, que modifique era atribucion de competéncies, era determinacion dera organizacion e era determinacion des entitats locals e es sòn limits. Conten, ath delà, d'ave elements que poténcien era autonomia locau, coma eth Conselh de Govèrns Locaus e, indirectament, eth Conselh de Gatges Estatutaris. Maugrat açò, ahèrs coma eth blindatge competénciau, era foncion constituicionau der Estatut o ben enquia on deuen d'arribar es leis organiques contunhen d'èster objècte de debat. Ei estranh que pendent es darrèri tres ans non s'age sajat resòlver aquest tipe d'ave progressivament, en lòc de demorar ua senténcia finau deth Tribunau Constitucionau.

Per çò qu'ei deth nau sistèma de finançament recentament, eth Dr. Jesús Ruiz Huerta, catedratic d'Economia Aplicada dera Universitat Rei Joan Carles, expliquèc damb detalh totes es melhores qu'a introduit aquest nau sistèma, que preten, sustot, garantir era igualtat en finançament per tèsta des servicis publics fonamentaus, incorporar mecanismes d'actualizacion, coma eth caractèr obligatòri d'ajustar annaument es cambiaments ena poblacion, e aumentar eth volum d'ingrèssi automatics qu'arreceben es comunitats autonòmes. Totun, era crisi economica qu'actuaument sofrim harà convenent d'aplicar damb diuersi ajustaments aquest nau modèl.

Enes edicions anteriores deth cors, ja s'includiren bères ponéncies entà abordar damb rigor es relacions de collaboracion en d'ave païsi, mès que mès des estats federaus deth nòste entorn mès immediat, coma ei eth cas d'Alemanha e Soïssa. Ena edicion d'enguan, aquest apartat s'a dedicat as relacions intergovernamentaus enes Estats Units d'America.

En aquest sens, eth professor de Dret Internacionau dera Fordham Law School, New York, Thomas H. Lee, destaquèc es diferéncies entre eth sistèma nòrd-american e er espanhòu, se ben tanben remerquèc qu'enes Estats Units es relacions intergovernamentaus tanben s'articulen vertica-

lament, entre eth Govèrn federau e eth Govèrn estatau, e orizontalament, entre es Govèrns estataus.

Per çò qu'ei des relacions verticaus, eth professor Lee tanben hec evident que, en actuau periòde de crisi economica, eth Govèrn federau fôrça còps s'immiscís enes competéncies atribuïdes as estats per miei dera activitat de foment. En çò que tanh as relacions orizontaus, destaquèc era preséncia dera *National Governments Association*, qu'ei ua associacion que hè possible era amassada de toti es governadors des Estats entà tractar ahèrs que les afècten, restacadi damb era educacion, era sanitat, eth comèrç, eth miei ambient e eth desenvolopament.

Coma conclusion deth cors, cau destacar que des ponéncies presentades se despren era interrelacion de besonh entre es govèrns, cada viatge mès prigonda e evident, que met de relèu es demandes dera ciutadania d'ua melhora coordinacion e gestion des politiques publiques que les afècten dirèctament.

Cèrtament, era organizacion de fòrums de discussion coma eth cors sus *Era Col·laboracion entre er Estat e es Comunitats Autònomes* permeten ua reflexion intensa, tant as representants des institucions e deth mon social e academic que i participe, sus era natura e es caracteristiques des relacions intergovernamentaus, e es formules que, en cada cas, cau introduir o melhorar entà bastir un Estat des autonomies a on toti se senten pleaments integradi en tot partir dera diuersitat.

Crónica del curso “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”

La aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía a partir de 2006 ha contribuido de forma decisiva al surgimiento de varias voces, en los ámbitos institucional, social y académico, que piden abrir nuevas vías de reflexión en torno al actual Estado de las autonomías.

En la misma línea de trabajo, el Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona - Centre Ernest Lluch ha organizado este año la tercera edición del curso *La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas*, con el apoyo del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña, que ha reunido cerca de ochenta personas en representación del Gobierno del Estado y de los gobiernos del País Vasco, Galicia, la Comunidad Valenciana, Extremadura y Cataluña, y del mundo académico universitario.

En el curso han intervenido ponentes tan relevantes, en el ámbito académico, como Carles Viver (catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra y vicepresidente emérito del Tribunal Constitucional), Jesús Ruiz Huerta (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid), Joaquim Ferret (catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona) y Thomas H. Lee (profesor de Derecho Internacional de la Fordham Law School, de Nueva York), y en el ámbito institucional, hay que destacar la participación de Gaspar Zarrías, secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial, y de Guillermo Fernández Vara, presidente de la Junta de Extremadura.

Las áreas temáticas a partir de las cuales se han concretado las diferentes ponencias han sido las siguientes: la actividad de fomento estatal y su regulación y litigiosidad; la evolución del Estado autonómico; los instrumentos –bilaterales y multilaterales– para las relaciones de cooperación intergubernamentales; el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas; las reformas estatutarias y su repercusión en el régimen local, y desde la perspectiva internacional, las relaciones de colaboración en los Estados Unidos de América.

El director del Instituto de Estudios Autonómicos, Carles Viver, hizo un análisis de la actual legislación estatal de fomento y de la incidencia de la jurisprudencia constitucional y de los nuevos Estatutos de Autonomía en esta normativa, con un examen detallado de las previsiones establecidas en el Estatuto catalán con respecto a la actividad subvencional. También reflexionó en torno a los temas más controvertidos de la actividad de fomento estatal, como que el Estado usa a menudo las subvenciones para cofinanciar actuaciones que afectan ámbitos de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, lo que condiciona fuertemente su economía, o que también se acoge en demasiadas ocasiones al artículo 149.1 de la Constitución para no territorializar las subvenciones y, por último, propuso varias actuaciones para mejorar la actividad subvencional del Estado, entre las cuales hay la de modificar la legislación vigente.

Por contra, Fernando Gurrea, el director general de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Política Territorial, aunque reconoció que más del 20% de las discrepancias entre el Estado y las comunidades autónomas tienen la actividad de fomento del Estado como protagonista, trató los factores que contribuyen a limitar la territorialización de las subvenciones y mencionó otros elementos que también la distorsionan, como las previsiones que algunas disposiciones adicionales de los nuevos textos estatutarios establecen en materia de inversiones. Sin embargo, consideró necesario corregir algunas disfunciones del sistema y propuso la adopción de varias actuaciones, entre las que se encuentran la mejora de la calidad técnica de la normativa estatal en este ámbito y el aumento de la participación de las comunidades autónomas de forma previa a la convocatoria de las subvenciones.

El secretario de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial, Gaspar Zarrías, destacó que la consolidación del Estado autonómico pasa por encontrar el equilibrio entre los principios de pluralidad y unidad. Asimismo, remarcó que España es uno de los Estados más descentralizados de Europa y que hay que seguir en este camino para mejorar la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas.

Gaspar Zarrías también manifestó que es imprescindible hacer un uso más intenso de los mecanismos de colaboración en sus vertientes bilateral y multilateral, y mejorar su eficacia, así como la conveniencia de continuar impulsando la puesta al día de los estatutos de autonomía iniciada en el año 2006 desde la lealtad, el diálogo y la cooperación institucional, en la misma línea que se ha seguido para acordar el nuevo sistema de financia-

ción autonómica, que considera más justo y más equitativo que el vigente hasta ahora. Por último, incidió en la necesidad de reformar el Senado, a fin de que esta cámara se convierta en un auténtico foro autonómico de debate, si bien reconoció que actualmente no se dan las condiciones para iniciar una modificación del texto constitucional.

Por su parte Eliseo Aja, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, empezó la ponencia con un repaso del contexto en el que se enmarcan las relaciones de cooperación dentro del Estado español. Después, hizo referencia a las principales técnicas que se utilizan en las relaciones intergubernamentales. Finalmente, el profesor Aja abogó por una aclaración teórica y práctica de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas y destacó que hemos entrado en una fase en la que hay que plantear la mejora del sistema que rige las relaciones intergubernamentales y que la normativa actual es insuficiente para resolver los problemas que se plantean.

La nota más política del curso la aportó el presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, que manifestó la necesidad inaplazable de reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del Estado autonómico e incluir el proceso de descentralización que está en marcha y que todavía no ha finalizado.

En este sentido, Fernández Vara insistió en la no sacralización de nuestra Constitución y en que la aprobación de las reformas estatutarias de segunda generación, una vez efectuados los traspasos a todas las comunidades autónomas en materia de educación y sanidad, nos sitúa en una nueva dimensión, en la que la colaboración intergubernamental se convierte en imprescindible para construir el edificio autonómico, especialmente la cooperación entre las comunidades autónomas. Si bien la actual redacción del artículo 145.1 de la Constitución, que prohíbe la federación de comunidades autónomas, no facilita las cosas y genera mucho recelo en el ámbito político para la constitución de un verdadero Forum de Gobiernos Autonómicos, similar a los que ya funcionan en los Estados europeos federales (Alemania, Austria, etc.), del que es un claro partidario y, con el consenso necesario, cree que podría tener lugar un primer encuentro durante el primer trimestre de 2010.

Por parte de la Generalitat de Cataluña, la directora de la Oficina Técnica de Apoyo al Despliegue del Estatuto, María del Mar Pérez Velasco, insistió con rotundidad en el hecho de que la bilateralidad y la multilateralidad son mecanismos de colaboración entre gobiernos de carácter no

excluyente y que se complementan. El hecho de que la mayoría de nuevos estatutos, como es el caso del catalán, hayan regulado de forma expresa las comisiones bilaterales entre el Estado y la comunidad autónoma, ha comportado, a la práctica, cierto recelo hacia esta figura y la impugnación, en el caso del Estatuto catalán, del artículo correspondiente ante el Tribunal Constitucional.

La doctora en Derecho de la Universidad de Valencia Josefa Ridaura centró su intervención a partir de la afirmación de que las relaciones horizontales entre las comunidades autónomas constituyen una exigencia constitucional y una exigencia estatutaria, ya que pretenden mejorar el servicio público de cara a la ciudadanía. Ridaura estructuró la ponencia marcando un antes y un después de las reformas de los nuevos estatutos de autonomía para analizar la colaboración horizontal, especialmente la que se expresa a través de convenios. En este ámbito destacó los registros de convenios que funcionan en distintas comunidades autónomas e hizo especial mención del Registro de Convenios de Colaboración y Cooperación catalán, como herramienta que se ha demostrado especialmente útil para la publicidad y la transparencia de los instrumentos convencionales.

Para la profesora Ridaura, la colaboración entre comunidades autónomas es necesaria porque mejora la calidad de los servicios públicos, pero se debe aclarar el ámbito normativo y se deben centralizar los datos relativos a los convenios horizontales. Para conseguirlo, aseguró que habría que arbitrar alguna fórmula que permitiera coordinar toda la información, porque eso facilitaría la tarea no solo de los investigadores, sino también de las propias administraciones, ya que se establecería una mejor interconexión. Finalmente, afirmó que es imprescindible buscar mecanismos para esquivar las rigideces estatutarias con vistas a la firma de convenios horizontales.

Los planes y programas conjuntos (PiPC) fueron el eje de la intervención de la investigadora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Sandra León. Para esta ponente, el papel de los PiPC en las conferencias sectoriales es fundamental. Se trata de instrumentos con características que tienen mucho que ver con los factores promotores de la cooperación entre las comunidades autónomas y el Gobierno central. De hecho, aseguró durante su intervención que los mecanismos de cooperación en el Estado autonómico están íntimamente relacionados. No se podría hablar de planes y programas conjuntos (PiPC) sin mencionar las conferencias sectoriales –encargadas de su impulso y seguimiento–

ni los convenios de colaboración –a través de los que se distribuyen, muchas veces, los fondos.

La reforma estatutaria y el ámbito local fue el tema de la intervención de Joaquim Ferret, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ferret se centró en la regulación de la Administración local y, en concreto, en las posibilidades que abre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Según Ferret, la eventual interiorización del régimen local en los estatutos es uno de los grandes problemas que tendrá que resolver la sentencia del Tribunal Constitucional.

Las reflexiones que han guiado las reformas estatutarias en materia de régimen local, la determinación de la organización local y la determinación de los entes locales y de sus límites fueron otros temas de esta intervención. Según Ferret nos encontramos ante un Estatuto de Autonomía realmente importante, que modifica la atribución de competencias, la determinación de la organización y la determinación de los entes locales y de sus límites. Contiene, además, otros elementos que potencian la autonomía local, como el Consejo de Gobiernos Locales e, indirectamente, el Consejo de Garantías Estatutarias. No obstante, cuestiones como el blindaje competencial, la función constitucional del Estatuto o bien hasta dónde deben llegar las leyes orgánicas continúan siendo objeto de debate. Joaquim Ferret considera que es extraño que durante los últimos tres años no se hayan intentado resolver este tipo de cuestiones progresivamente, en lugar de esperar una sentencia final del Tribunal Constitucional.

Con respecto al nuevo sistema de financiación, Jesús Ruiz Huerta, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, recientemente explicó con detalle todas las mejoras que ha introducido este nuevo sistema, que pretende, sobre todo, garantizar la igualdad en la financiación por cápita de los servicios públicos fundamentales, incorporar mecanismos de actualización, como la obligatoriedad de ajustar anualmente los cambios en la población y aumentar el volumen de ingresos automáticos que reciben las comunidades autónomas. Sin embargo, la crisis económica que actualmente nos sacude hará conveniente aplicar con diversos ajustes este nuevo modelo.

En las ediciones anteriores del curso, ya se incluyeron algunas ponencias para abordar con rigor las relaciones de colaboración en otros países, especialmente de los Estados federales de nuestro entorno más inmediato, como es el caso de Alemania y Suiza. En la edición de este año, este apartado se ha dedicado a las relaciones intergubernamentales en

los Estados Unidos de América.

En este sentido, el profesor de Derecho Internacional de la Fordham Law School de Nueva York Thomas H. Lee destacó las diferencias entre el sistema norteamericano y el español, si bien también remarcó que en Estados Unidos las relaciones intergubernamentales también se articulan verticalmente, entre el Gobierno federal y el Gobierno estatal, y horizontalmente, entre los gobiernos estatales.

Con respecto a las relaciones verticales, el profesor Lee también evidenció que, en el actual periodo de crisis económica, el Gobierno federal muchas veces se inmiscuye en las competencias atribuidas a los estados por medio de la actividad de fomento. En cuanto a las relaciones horizontales, destacó la presencia de la National Governments Association, que es una asociación que posibilita el encuentro de todos los gobernadores de los estados para tratar asuntos que les afectan, relacionados con la educación, la sanidad, el comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

Como conclusión del curso, hay que destacar que de las ponencias presentadas se desprende la necesaria interrelación entre los gobiernos, cada vez más profunda y evidente, que pone de relieve las demandas de la ciudadanía de una mejor coordinación y gestión de las políticas públicas que les afectan directamente.

Ciertamente, los foros de discusión como el curso *La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas* permiten, tanto a los representantes de las instituciones como del mundo social y académico que participan en ellos, una reflexión intensa sobre la naturaleza y las características de las relaciones intergubernamentales, y las fórmulas que, en cada caso, hay que introducir o mejorar para construir un Estado de las autonomías en el que todo el mundo se sienta plenamente integrado desde la diversidad.

Chronique du cours “La collaboration entre l'État et les Communautés Autonomes”

De nombreuses voix se sont élevées suite à l'approbation des nouveaux statuts d'autonomie à partir de 2006, provenant essentiellement des milieux institutionnel, social et de l'enseignement et demandant à engager de nouvelles voies de réflexion autour du statut des autonomies.

À ce sujet, cette année, le Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Centre Ernest Lluch a organisé la troisième édition du cours intitulé *La collaboration entre l'État et les communautés autonomes*, avec le soutien du Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació (Département de l'Intérieur, des relations institutionnelles et de la participation) de la Generalitat de Catalogne, lequel a accueilli près de quatre-vingts personnes, représentant le gouvernement de l'État et les gouvernements du Pays basque, de la Galice, de la Communauté valencienne, d'Estrémadure et de Catalogne ainsi que d'autres, connues dans le monde universitaire.

Le cours a compté sur la présence d'intervenants de renom, issus du milieu de l'éducation, comme Carles Viver [professeur de droit constitutionnel à l'Université Pompeu Fabra et vice-président émérite du Tribunal Constitucional (tribunal constitutionnel)], Jesús Ruiz Huerta (professeur d'économie appliquée à l'Université Rei Joan Carles de Madrid), Joaquim Ferret (professeur de droit administratif à l'Universitat Autònoma de Barcelona), et Thomas H. Lee (professeur de droit international à la Fordham Law School, New York) ; et, au plan institutionnel, il est à souligner la participation de Gaspar Zarrías, secrétaire d'État à la Coopération territoriale du Ministeri de Política Territorial (ministère de la Politique territoriale) et de Guillermo Fernández Vara, président de la Junta (Conseil) d'Estrémadure.

Les principaux thèmes abordés par les intervenants ont été les suivants : l'activité de promotion de l'État, sa règlementation et son caractère litigieux ; l'évolution du statut d'autonomie ; les instruments – bilatéraux et multilatéraux – pour les relations de coopération intergouvernementales ; le nouveau système de financement des communautés autonomes ; les réformes statutaires et leurs conséquences au plan local ; et, à l'échelle internationale, les relations de collaboration avec les États-Unis d'Amérique.

Le directeur de l'Institut d'Estudis Autònoms (Institut des études sur l'autonomie), Carles Viver, a proposé une analyse de l'actuelle législation d'état en matière de promotion et de l'incidence de la jurisprudence constitutionnelle et des nouveaux statuts d'autonomie en la matière, au moyen d'un examen détaillé des dispositions prévues dans le statut catalan en ce qui concerne l'activité liée aux aides.

Viver s'est également penché sur les questions les plus controversées de l'activité de promotion étatique, notamment le fait que l'État recourt souvent aux aides pour financer des actions qui relèvent de la seule compétence des communautés autonomes, une situation qui conditionne fortement son économie, ou sur le fait qu'il est recouru massivement à l'article 149.1 de la Constitution espagnole afin de ne pas territorialiser les aides, finalement, il a proposé diverses actions aux fins d'améliorer le régime des aides de l'État, entre autres, celle visant à modifier l'actuelle législation.

Fernando Gurrea, directeur général du développement autonome du ministère de la Politique territoriale, a certes reconnu que plus de 20 % des divergences entre l'État et les communautés autonomes portent sur l'activité de promotion de l'État mais il a également abordé les facteurs qui contribuent à limiter la territorialisation des aides, tout en rappelant que d'autres éléments l'affaiblissent, comme aujourd'hui les dispositions additionnelles des nouveaux textes statutaires en matière d'investissements. Il a, par ailleurs, reconnu la nécessité de corriger certains dysfonctionnements du système et a proposé d'adopter différentes actions, dont, entre autres, l'amélioration de la qualité technique de la loi nationale en la matière et l'augmentation de la participation des communautés autonomes préalablement à la publication des aides.

Le secrétaire d'État à la coopération territoriale du ministère de la politique territoriale, Gaspar Zarrías, a indiqué que la consolidation de l'État à autonomies régionales implique de trouver un équilibre entre les principes de pluralité et d'unité. En outre, il a rappelé que l'Espagne est un des états les plus décentralisés d'Europe et qu'il est nécessaire de continuer sur cette voie afin de renforcer la capacité de gouvernement autonome des communautés autonomes.

Gaspar Zarrías a également souligné qu'il était indispensable de recourir plus intensément aux mécanismes de collaboration au niveau bilatéral et multilatéral et d'en améliorer l'efficacité, de même qu'il importe de poursuivre la mise à jour des statuts d'autonomie engagée en 2006, sous les angles de la légalité, du dialogue et de la coopération institutionnelle, en

suyant la même ligne que celle qui a donné naissance au nouveau système de financement des régions autonomes, qui, selon lui, est plus juste et plus équitable que le précédent. Pour finir, il a insisté sur la nécessité de réformer le Sénat afin que cette chambre devienne un véritable forum de débat régional, même s'il a toutefois reconnu que les conditions pour modifier la Constitution en ce sens ne sont actuellement pas réunies.

Pour sa part, Eliseo Aja, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Barcelone, a débuté son intervention par un rappel du contexte dans lequel s'inscrivent les relations de coopération au sein de l'État espagnol. Il a ensuite fait référence aux principales techniques utilisées en matière de relations intergouvernementales. Finalement, le professeur Aja a choisi d'expliquer, en théorie et en pratique, les mécanismes de collaboration entre l'État et les communautés autonomes ; à ce sujet, il a souligné que le temps était venu d'envisager d'améliorer le système régissant les relations intergouvernementales au sens où l'actuelle loi ne suffit pas à résoudre les problèmes auxquels nous sommes confrontés.

La note la plus politique du cours est venue du président du Conseil d'Extrémadure, Guillermo Fernández Vara, qui a rappelé la nécessité impérieuse de modifier la Constitution afin de l'adapter à la réalité de l'État régional et ainsi finaliser le processus de décentralisation actuellement en cours et non encore achevé.

En ce sens, Fernández Vara a insisté sur l'importance de ne pas sacrifier notre Constitution et sur le fait que l'approbation des réformes statutaires de deuxième génération, après transfert à toutes les communautés autonomes en matière d'éducation et de santé, nous place dans une nouvelle dimension, dans le cadre de laquelle la collaboration intergouvernementale est un élément clé de la construction du régionalisme, notamment en ce qui concerne la coopération entre les communautés autonomes, même si l'actuel article 145.1 de la Constitution, qui interdit la fédération des communautés autonomes, ne facilite pas les choses et suscite de nombreuses polémiques au plan politique en faveur de la constitution d'un véritable Forum de Governos Autònoms (Forum des gouvernements régionaux), similaire à ceux qui sont en place dans les États européens de type fédéral (Allemagne, Autriche, etc.), forum dont il est clairement partisan, et, pour lequel, une première rencontre pourrait avoir lieu au cours du premier trimestre 2010, si l'idée recueille un consensus suffisant.

La Generalitat de Catalogne, par le biais de Maria del Mar Pérez Velasco, directrice de l'Oficina Tècnica de Suport al Desplegament

de l'Estatut (Bureau technique d'aide à la mise en œuvre du statut), a beaucoup insisté sur le fait que le bilatéralité et la multilatéralité sont des mécanismes de collaboration entre gouvernements, non exclusifs et complémentaires. Le fait que la plupart des nouveaux statuts, comme c'est le cas du statut d'autonomie de la Catalogne, aient expressément réglé les commissions bilatérales entre l'État et la communauté autonome, a donné lieu, en pratique, à une certaine forme de jalousie au regard de cette figure et au dépôt d'un recours contre l'article correspondant devant le Tribunal constitutionnel, dans le cas du statut catalan.

La professeure de droit de l'Université de València, Josefa Ridaura, a axé son intervention autour de l'idée selon laquelle les relations horizontales entre les communautés autonomes constituent une exigence constitutionnelle, mais aussi statutaire, compte tenu que leur finalité est d'améliorer le service public, au plan de la citoyenneté. Lors de son intervention, Ridaura a présenté la situation avant et après la réforme des nouveaux statuts d'autonomie pour ainsi analyser la collaboration horizontale, notamment celle qui découle des conventions. À ce sujet, elle a souligné les différentes conventions existantes dans les communautés autonomes et elle a particulièrement insisté sur les conventions de collaboration et de coopération catalane, comme outil qui s'est révélé spécialement utile à des fins de publicité et de transparence des instruments conventionnels.

Selon la professeure Ridaura, la collaboration entre communautés autonomes est nécessaire au sens où elle améliore la qualité des services publics, sachant qu'il importe de la régler par une loi et que les éléments relatifs aux conventions horizontales doivent être centralisés. Pour ce faire, elle a assuré qu'il est nécessaire de trouver une formule permettant de coordonner toute l'information afin de faciliter la tâche des chercheurs mais aussi celle des administrations elles-mêmes, de sorte à améliorer l'interconnexion. Pour conclure, elle a rappelé la nécessité de trouver des mécanismes en vue de contourner la rigueur des statuts, par le biais de la signature de conventions horizontales.

Les Plans i Programmes Conjoints (Plans et Programmes conjoints, PiPC) ont été au centre de l'intervention de Sandra León, chercheuse au Centre des études politiques et constitutionnelles. Selon elle, le rôle des PiPC lors des conférences sectorielles est essentiel. Il s'agit d'instruments dont les caractéristiques ressemblent beaucoup aux facteurs de promotion de la coopération entre les communautés autonomes et le gouvernement central. En fait, lors de son intervention, elle a soutenu que les mécanismes

de coopération de l'État régional sont intimement liés. Il est impossible de parler de plans et de programmes conjoints (PiPC) sans évoquer les conférences sectorielles – chargées de leur promotion et de leur suivi – ou les conventions de collaboration – au travers desquelles les fonds sont très souvent distribués.

La réforme statutaire et l'échelle locale ont été abordées par Joaquim Ferret, professeur de droit administratif à l'Université Autònoma de Barcelone. Ferret s'est surtout intéressé à la réglementation de l'Administration locale et notamment aux possibilités qu'offre le nouveau Statut d'autonomie de Catalogne (Estatut d'autonomia de Catalunya, EAC). Selon Ferret, l'éventuelle intériorisation du régime local dans les statuts est un des grands problèmes que devra trancher l'arrêt du Tribunal constitutionnel.

Les réflexions qui ont alimenté les réformes statutaires en matière de régime local, la détermination de l'organisation locale et celle des collectivités locales ainsi que leurs limites ont été les autres thèmes de cette intervention. Ferret considère que nous sommes face à un statut d'autonomie réellement important, qui modifie l'attribution des compétences, la détermination de l'organisation et celle des collectivités locales et leurs limites. Il comporte, en outre, d'autres éléments qui renforcent l'autonomie locale, tels que le Consell de Governos Locals (Conseil des gouvernements locaux) et, indirectement, le Consell de Garanties Estatutàries (Conseil des garanties statutaires). Malgré tout, des questions telles que le blindage des compétences, la fonction constitutionnelle du statut ou le champ d'application des lois organiques, continuent d'alimenter le débat. Selon Joaquim Ferret, il est étonnant de voir qu'au cours de ces trois dernières années, rien n'a été fait pour tenter de trancher ces questions et qu'il faille aujourd'hui attendre la décision finale du Tribunal constitutionnel.

En ce qui concerne le nouveau système de financement, Jesús Ruiz Huerta, professeur d'économie appliquée à l'Université Rei Joan Carles, a expliqué dans le détail toutes les améliorations apportées à ce nouveau système, lesquelles cherchent notamment à garantir l'égalité du financement, par habitant, des services publics fondamentaux, en intégrant des mécanismes de mise à jour, avec, en particulier, l'obligation de procéder à un ajustement annuel des changements dans la population et d'augmenter systématiquement le volume des recettes automatiques versées aux communautés autonomes. En outre, la crise économique que nous connaissons actuellement implique de soumettre ce nouveau modèle à quelques ajustements.

Les éditions précédentes de ce cours comprenaient des interventions qui abordaient avec rigueur les relations de collaboration dans d'autres pays, notamment dans les états fédéraux de nos proches voisins, comme l'Allemagne et la Suisse. Cette édition prévoit d'aborder les relations intergouvernementales aux États-Unis d'Amérique.

En ce sens, le professeur de droit international de la Fordham Law School, New York, Thomas H. Lee, a souligné les différences entre les systèmes nord-américain et espagnol, tout en indiquant que les relations intergouvernementales aux États-Unis d'Amérique s'articulent également de manière verticale, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État, et, de manière horizontale, entre les gouvernements des États.

En ce qui concerne les relations verticales, le professeur Lee a également mis en évidence qu'en période de crise économique, le gouvernement fédéral s'immisce très souvent dans les compétences attribuées aux états par le biais de l'activité de promotion. Quant aux relations horizontales, il a souligné la présence de la National Governments Association, association qui permet à tous les gouverneurs des états de se rencontrer afin d'aborder les questions qui les concernent, telles que l'éducation, la santé, le commerce, l'environnement et le développement.

En guise de conclusion, il ressort des interventions présentées la nécessaire interrelation entre les gouvernements, toujours plus intense et plus marquée, de sorte à mettre en évidence les demandes des citoyens en faveur d'une meilleure coordination et d'une meilleure gestion des politiques publiques les concernant directement.

Il ne fait aucun doute que l'organisation de forums de discussion comme le cours sur *La collaboration entre l'État et les communautés autonomes* conduit à une réflexion plus poussée des représentants des institutions et des acteurs des secteurs sociaux et de l'éducation qui y participent, quant à la nature et aux caractéristiques des relations intergouvernementales, et aux formules qu'il convient d'introduire ou d'améliorer afin de construire un état à autonomies régionales où chaque personne se sente pleinement intégrée du point de vue de la diversité.

Report on the course, “Co-operation between the Spanish National Government and Self-Governing Regions”

The adoption of new Statutes of Self-Governance, as of 2006, has contributed decisively to the emergence of multiple voices, in institutional, social and academic areas that are demanding new ways of thinking about the current nation of self-governing regions.

In this same area of study, the International Consortium of the Menéndez Pelayo University in Barcelona and Ernest Lluch Centre have organized this year's third edition of *La Col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes* (Co-operation between the Spanish National Government and Self-Governing Regions), with support from the Institutional Relations, Department of Interior, and participation by the Generalitat of Catalonia. Nearly eighty people gathered to attend as representatives of the National Government and the Governments of the Basque Country, Galicia, Valencia, Extremadura and Catalonia, and the academic world.

The course has had such important speakers in academia, as Carles Viver (professor of constitutional law at the Pompeu Fabra University and vice president emeritus of the Constitutional Court), Jesús Ruiz Huerta (professor of applied economics at the Rey Juan Carlos de Madrid University), Joaquim Ferret (professor of administrative law at the Autonomous University of Barcelona), and Thomas H. Lee (professor of international law at Fordham Law School, New York) and from the institutional arena, we must highlight the participation of Zarrías Gaspar, Secretary of State For Territorial Co-operation of the Ministry of Regional Policy, and Guillermo Fernández Vara, President of the Regional Government of Extremadura.

The areas from which the various papers were taken are as follows: state development activity, its regulation and litigiousness; the evolution of a nation of self-governing regions; bilateral and multilateral instruments for cooperative intergovernmental relations; the self-governing regions' new financing system; statutory reforms and their impact on local government, and – from the perspective of international relations – co-operation with the United States of America.

The director of the Institute for Autonomic Studies, Carles Viver, analyzed current state legislation on development and the incidence of constitutional law and of the new Statutes of Self-Governance in this regulation, with a detailed examination of allocations established for the Catalan Statute regarding grant activity.

Viver also reflected on the most controversial issues of national development activity, such as the fact that the state often uses grants to co-finance actions affecting areas of exclusive competence of the regional government, which strongly determines its economy, or also availed itself too often to article 149.1 of the Constitution to not territorialise subsidies and, finally, he proposed several strategies for improving the National Government's subsidy activity, including amending existing legislation.

In contrast, Fernando Gurrea, the director general of regional development of the Ministry of Regional Policy, acknowledged that the protagonist of more than 20% of the discrepancies between the national and regional governments is the national government's developmental activities. He dealt with the factors contributing to limiting the territorialisation of subsidies and mentioned other elements that also distort it, such as the allocations that some additional arrangements of the new statutory texts establish over matters of spending. Likewise, he considered it necessary to correct some of the system's shortcomings and proposed the adoption of several activities, including improving the technical quality of the national government's regulations in this area and increasing the participation of the regions prior to the announcement of subsidies.

The Secretary of State for Territorial Co-operation of the Ministry for Regional Policy, Gaspar Zarrías, stressed that a nation with Regional Governments will become consolidated when the balance between the principles of plurality and unity is found. He stressed that Spain is one of the most decentralized states in Europe and must continue on this path to improve the capacity of self-government of the Regional Governments.

Gaspar Zarrías also stated that it is essential to make more intense use of the mechanisms of co-operation in their bilateral and multilateral aspects, and improve their effectiveness, as well as the desirability of further enhancing the updating of the Statutes of Self-Governance that was begun in 2006 from a perspective of loyalty, dialogue and institutional co-operation along the same lines that were followed to arrange the new regional financing system, which he considers fairer and more equitable than the one that was in force up until now. Finally, he stressed

the need to reform the Senate so that this House could become a true regional forum for debate, although he acknowledged that the current conditions do not suffice to initiate a modification of the constitutional text that would allow that to happen.

Meanwhile, Eliseo Aja, professor of constitutional law at the University of Barcelona, started his presentation with a revision of the context within which the relations of co-operation within the Spanish National Government are framed. Then he referred to the main techniques used in intergovernmental relations. Finally, Professor Aja called for a theoretical and practical clarification of the co-operation mechanisms between the National Government and the Regional governments and noted that we have entered a phase in which we must consider improving the system governing intergovernmental relations and that current legislation is inadequate to solve problems posed.

The most political note of the course was contributed by the President of the Regional Government of Extremadura, Guillermo Fernández Vara. He discussed the urgent need to reform the Constitution to adapt it to the reality of a nation with regional governments and to head the ongoing unfinished decentralization process.

In this regard, Fernández Vara stressed that our Constitution is not sacred and approval of the second-generation statutory reforms – once matters of health and education are transferred to all the regional governments – situates us in a new dimension, where intergovernmental co-operation becomes essential for constructing the framework of the regional governments, especially in areas of co-operation between them. The current wording of section 145.1 of the Constitution, which prohibits the federation of regional governments, does not make things easy and generates a lot of distrust in the political arena for the establishment of a genuine Forum of Regional Governments similar to those operating at the federal level in European States (Germany, Austria, etc.), of which he is a clear supporter and, with the necessary consensus, believes that there could be a preliminary meeting in the first quarter of 2010.

María del Mar Pérez Velasco, the director of the Office of Technical Support for the Implementation of the Statute of the Generalitat of Catalonia, strongly insisted that both bilateral and multilateralism are mechanisms for co-operation between governments that are non-exclusive and complementary. The fact that most new statutes, as is the case of the Catalan one, have explicitly regulated bilateral committees

between the National and Regional Governments, has resulted, in practice, in a certain distrust towards this figure and the challenge, in the case of the Catalan Statute, of the corresponding Article now before the Constitutional Court.

Josefa Ridaura, Doctor in Law from the University of Valencia, focused her speech based on the assertion that the horizontal relations between the Regional Governments are a constitutional and a statutory requirement, because they aim to improve public services for citizens. Ridaura structured her presentation by marking a before and after of the reforms of the new statutes of regional self-governance by analyzing horizontal co-operation, especially that expressed by means of agreements. She pointed out, within this scope, the record of agreements that function in different regions and made special mention of the record of Catalan agreements for collaboration and co-operation as a tool for publicity and transparency of conventional instruments.

For Prof. Ridaura, co-operation between autonomous regions is necessary to improve the quality of public services, but the area of guidelines must be clarified and data in relation to horizontal agreements must be centralized. To achieve this, she said some formula must be arbitrated to co-ordinate all the information, because that would facilitate the task not only of investigators, but also of the authorities themselves in that it would establish better interconnection. Finally, she stated that it is essential to seek mechanisms to circumvent statutory inflexibilities towards signing horizontal agreements.

The Joint Plans and Programmes (abbreviated PiPC in Catalan) were the core message of the participation by Sandra Leon, the investigator from the Centre for Political and Constitutional Studies. For this speaker, the role of the PiPC in regional conferences is fundamental. It deals with instruments that have much to do with factors promoting co-operation between regions and the National Government. In fact, she gave assurance during her speech that the co-operation mechanisms in a nation of regions are closely related. We could not mention the Joint Plans and Programmes (PiPC) without including the regional conferences – in charge of promoting and monitoring them – or of co-operation agreements – by which funds are often distributed.

Statutory reformation and local areas were the subjects of Joaquim Ferret's participation. He is professor of administrative law at the Autonomous University of Barcelona. Ferret focused on the regulation of local

administration and, in particular, on the possibilities opened up by the new Catalan Statute of Self-Governance (CSoA). According to Ferret, the potential internalization of local government in the statutes is one of the major problems that will have to be resolved by the Constitutional Court's ruling.

The thoughts that have guided the statutory reforms on matters of local government, the determination of local organizations and the determination of local authorities and their limits were other topics of this participation. To Ferret, we find ourselves facing a truly important Statute of Self-Governance that modifies the allocation of powers, the determination of the organization and determination of local authorities and their limits. It also contains other elements that strengthen local self-governance, such as the Council of Local Governments and, indirectly, the Council for Statutory Guarantees. Nevertheless, issues such as a voting cap of powers, the constitutional role of the Statute or even how far statutory laws will go are still under discussion. Joaquim Ferret says it's strange that during the past three years, no attempt has been made to resolve these issues gradually, instead of waiting for a final ruling by the Constitutional Court.

Regarding the new funding system, Dr. Jesús Ruiz Huerta, professor of applied economics at the Rey Juan Carlos University, explained in detail all the improvements presented by this new system, which aims, mainly, to ensure equality in per capita financing of basic public services and the incorporation of mechanisms to keep it up to date, such as the obligation to annually adjust changes in population and increase the volume of automatic revenues that self-governing regions receive. However, the economic crisis currently buffeting us would make it a good idea to apply this new model with several adjustments.

In previous presentations of the course, some papers were included to address rigorously the relationships of co-operation in other countries, especially nearby federal states, such as Germany and Switzerland. In this year's edition, this section is devoted to intergovernmental relations in the United States of America.

In this regard, the professor of international law at Fordham Law School, New York, Thomas H. Lee stressed the differences between the American and Spanish systems, but also stressed that intergovernmental relationships in the United States between the federal government and state governments are articulated vertically but are horizontal between state governments.

As regards vertical relationships, Professor Lee also demonstrated that in the current period of economic crisis, the federal government often in-

terferes in the responsibilities vested in the states through developmental activities. As for the horizontal relationships, Lee highlighted the presence of the National Governors Association, which is an association that enables governors from all states to gather and address issues that affect them, in relation to education, health, trade, the environment and development.

To conclude the course, it is worth mentioning that one can gather from the papers submitted that interrelationship between governments is necessary, and must be ever deeper and more evident, and highlights the demands of citizens for better coordination and management of public policies that directly affect them.

Certainly, the organization of discussion forums such as the course, *The Co-operation between the National Government and Self-Governing Regions* enables intense reflection, both by representatives of institutions and the social and academic world that is involved, on the nature and features of intergovernmental relations, and formulas, which in each case must be introduced or improved to build a nation of regional governments in which everyone is diverse and yet feels fully integrated.