CURSO SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO

PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Gaspar Zarrías Arévalo

Secretario de Estado de Cooperación Territorial

Ministerio de Política Territorial

Universidad Internacional Menéndez y Pelayo

Barcelona, 19 y 20 de octubre de 2009

1. INTRODUCION

Consejero, directores, secretarios, profesores, amigas y amigos buenos días a todos.

Agradezco, en primer lugar a la Universidad Menéndez Pelayo que haya querido contar con mi participación en este curso sobre el estado autonómico, en el que se analizará desde distintos ángulos una cuestión nuclear sobre la que se asienta nuestro estado.

Todos nosotros, los ciudadanos de este país, venimos construyendo desde hace casi treinta años un proyecto común, ambicioso y complejo que es la España de las Autonomías.

Gracias a ello, la España de 2009 es una España plural, cada vez más respetuosa con su diversidad y orgullosa por haber conseguido un importante desarrollo con una nueva organización territorial, todavía perfeccionándose, pero con la que hemos alcanzado importantes cotas de progreso, bienestar, libertad, igualdad y justicia.

Indiscutiblemente, en estos treinta años de Constitución, nuestro país se ha fortalecido en todos los terrenos y es respetado en el escenario internacional; ello es consecuencia de haber sabido garantizar el reconocimiento de nuestra diversidad, al tiempo que hemos podido integrar esfuerzos en un proyecto común de progreso y convivencia.

Señoras y Señores, la consolidación del Estado de las Autonomías es uno de los elementos más destacados en el proceso de cambio y modernización institucional y en el desarrollo democrático de España.
Un modelo que ha permitido dar una respuesta flexible a alguno de los retos históricos de vertebración territorial que han condicionado la historia constitucional española desde el siglo XIX.
La configuración y desarrollo del mismo se ha basado en un ejercicio constante de equilibrio entre unidad y pluralidad, de forma que se ha profundizado en la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas respetando el principio de solidaridad como fundamento de la cohesión territorial.

El resultado es un modelo altamente descentralizado política y administrativamente, en el que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo de forma paulatina las competencias y los recursos asociados a ellas que les reconocen sus Estatutos de autonomía, al tiempo que se consolidaban los instrumentos de cooperación y resolución de conflictos entre los distintos niveles institucionales propios de los Estados complejos.

2. ¿CÓMO LO HEMOS CONSEGUIDO?

Pero permítanme desgranar, para apreciarla en sus justos términos, la extraordinaria evolución que ha tenido lugar en España a partir de la aprobación de la Constitución de 1978 en lo que se refiere a la maduración de los principios democráticos y la consolidación de una nueva y moderna organización territorial del Estado.

Decía Winston Churchill que "*el político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones*"

Si es así, gracias a los políticos o a los estadistas de entonces, las nuevas generaciones españolas, las nacidas a partir de los años setenta, nuestros hijos, han crecido bajo el signo de la Constitución.

Se han acostumbrado a vivir en una sociedad democrática, con unas posibilidades de acceso a bienes materiales y culturales que ningún español ha tenido a lo largo de nuestra historia.

Nuestra Carta Magna ha configurado un Estado social y democrático de Derecho a través de mecanismos relativamente complejos que han permitido la consolidación de un pluralismo institucional poniendo en evidencia que España está compuesta de elementos diversos, y que el problema que debía resolver la Constitución no era en modo alguno sencillo.

Convendrán conmigo en que la Constitución incorporó un cambio drástico del sistema político en España.

En el plano de la organización territorial definió una particular forma de Estado que conocemos como Estado de las Autonomías, y que aún con las disfunciones y tensiones, latentes en unos casos, y patentes en otros, en todo el proceso de su construcción, debemos considerar como un éxito por cuanto que es la que mejor se ajusta a la realidad de nuestra ordenación territorial y política.

No albergo ninguna duda al afirmar que muchas de las conquistas sociales, económicas y culturales de estas tres décadas, las mejores de nuestra historia moderna, se deben, precisamente, a la existencia de una verdadera descentralización del poder que ha permitido aproximar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos y mejorar el nivel de eficacia de las distintas Administraciones.

El Estado de las Autonomías contiene algunos de los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, ya que existe el doble escalón de poderes, que es característico de la técnica federal de descentralización.

Los órganos autonómicos se legitiman a través de procesos electorales propios y disponen de un amplio campo de competencias, así como de instrumentos de financiación específicos.

Los conflictos que se suscitan entre los actores sobre el orden constitucional de competencias se dirimen ante el Tribunal Constitucional.

Las leyes del Estado no pueden cambiar las reglas básicas del modelo organizativo, y los Estatutos de Autonomía operan como norma básica de la Comunidad.

Nuestro Estado permite contemplar las peculiaridades o rasgos propios, los hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades Autónomas siendo el paradigma de esto, la lengua que afecta a Cataluña, País Vasco, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y, parcialmente, Asturias, Navarra y Aragón.

Nuestra compleja evolución hace, por otro lado, que existan algunas competencias consolidadas en ciertas Comunidades, Autónomas, como la policía, o la ordenación del tráfico en carretera, y que ya se ha valorado su oportunidad en otras.

Igualmente, la tradición, las exigencias de un amplio territorio o la insularidad de otro puede hacer, incluso, que surja un nivel territorial intermedio entre la Comunidad y los ayuntamientos: territorios históricos, cabildos, consejos insulares, comarcas, veguerías.

La historia y las exigencias de las distancias territoriales han llevado a introducir un sistema especial de financiación en Navarra, País Vasco y, parcialmente, en Canarias.

Existe un derecho civil especial o foral, que comparten, con sus formas propias, varias Comunidades.

En definitiva, no hay uniformidad, y no la hay porque el Estado de las Autonomías, se concibe precisamente para hacer normal y razonable la forma de gobierno que se deduce de la historia propia, de los hechos y de las particularidades de cada una de las regiones que conforman nuestro territorio.

Sin embargo, la evolución del Estado de las autonomías no ha sido lineal ni estaba predeterminada por la Constitución.

Ha sido fruto de leyes y de Sentencias del Tribunal Constitucional, de pactos políticos como los autonómicos de 1981 y 1992, de resultados electorales en las Comunidades Autónomas y en el Estado, y también de un cambio de la opinión pública, de la razón popular, sobre el Estado autonómico.

El resultado de todo este proceso es que España, que hace treinta años era uno de los Estados más centralistas de Europa, es hoy uno de los más descentralizados.

Estamos haciendo el camino que han recorrido otras experiencias de Estados descentralizados, un camino que debemos intensificar, teniendo en cuenta que, en los últimos años, especialmente desde 2004, hemos avanzado en entendimiento y hemos retrocedido en conflictos, como indican las cifras de manera incontrovertible.

Este descenso en la conflictividad es el resultado del convencimiento pleno y cada vez más extendido, de que la confrontación no ayuda a nadie y sí benefician a todos el consenso y la negociación porque son instrumentos necesarios que permiten aunar voluntades, que hacen posible sumar y con los que se logra resolver de manera más eficiente los problemas que afectan a la ciudadanía.

La descentralización política y administrativa conlleva una distribución de responsabilidades cuya correcta gestión afecta a las condiciones de vida de los ciudadanos y a las posibilidades de acceso equitativo a servicios públicos de calidad.

En este sentido, y como ha demostrado nuestra historia reciente, la descentralización política y administrativa es una oportunidad para mejorar la acción de los poderes públicos, no una excusa para establecer diferencias entre ciudadanos o entre los Gobiernos y las Administraciones que de ellos dependen.

3. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN: EL IMPULSO DADO DESDE 2004

Como saben, aunque la Constitución posibilita el estado de las Autonomías, no define este sistema de organización territorial.

A lo largo de este tiempo, nos hemos tenido que ir dotando de aquellos elementos de coordinación y cooperación necesarios para construir nuestro estado autonómico, obligados por la necesidad de resolver los problemas que han ido surgiendo durante estos treinta años: unos instrumentos que seguimos y seguiremos perfeccionando cada día.

Y esta ha sido una tarea que han ido abordando paulatinamente las fuerzas políticas, responsables de afrontar los problemas estructurales para hacer viable el funcionamiento del Estado autonómico.

Gracias al esfuerzo de todos hemos ido desarrollando instrumentos de cooperación y participación, especialmente a partir del 2004, que se han demostrado eficaces y que se han asentado y ajustado con el paso del tiempo.

Elementos como, la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Conferencias Bilaterales, los convenios de colaboración y la posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea han sido las herramientas con las que hemos trabajado.

Todos ellos basados en la cooperación bilateral o multilateral, han resultado esenciales en el funcionamiento de un Estado en el que el simple reparto competencial operado por la Constitución, no resultaba suficiente para garantizar un ejercicio eficaz de las respectivas competencias.

Y han resultado vitales para despejar el camino y evitar roces y fricciones en el funcionamiento de nuestro particular modelo.

La Conferencia de Presidentes, es una de las más importantes novedades en el desarrollo del Estado Autonómico.

Desde que iniciara su andadura en el año 2004 ha celebrado tres reuniones y se configura como el órgano político de más alto nivel en materia de cooperación interterritorial.

Como ya he comentado en otros foros la próxima reunión, la cuarta que girará en torno a la Ley de Economía Sostenible sobre la necesidad de cambiar nuestro sistema productivo, esta previsto que se celebre a lo largo de la segunda quincena de noviembre

Por lo que se refiere a la cooperación multilateral merece la pena destacar el rápido desarrollo de las Conferencias Sectoriales, que como bien conocen, reúnen, periódicamente, al Ministro responsable de una determinada área funcional con los correspondientes Consejeros autonómicos para el tratamiento de cuestiones de interés mutuo.

Estas conferencias se han convertido en un instrumento institucionalizado, estable y permanente, que garantiza la continuidad de las relaciones de colaboración:

En la actualidad, existen 36 Conferencias Sectoriales que celebran más de sesenta reuniones anuales.

En cuanto a las relaciones bilaterales, desde hace tiempo operan las Comisiones Bilaterales de Cooperación que reúnen a miembros del Gobierno de la Nación y del Consejo de Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas.

Es incuestionable el gran impulso que los recientemente reformados Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas han proporcionado a estas Comisiones, situándose como piedra angular en la articulación de las relaciones interinstitucionales de cooperación.

Ambos órganos están ya desempeñando un muy importante papel en diversos ámbitos, tales como traspasos de funciones y servicios, convenios de colaboración, desarrollo estatutario, inversiones en infraestructuras, o prevención de conflictos competenciales, entre otros aspectos.

Otro instrumento de cooperación que se ha constituido como el de uso más frecuente y consolidado en el funcionamiento del Estado autonómico español es el de los convenios de colaboración.

Los convenios, con un tradicional arraigo en la práctica de las relaciones interinstitucionales españolas, se dotan de una especial idoneidad y flexibilidad para precisar el contenido de los acuerdos que pueden alcanzar el Estado y las Comunidades Autónomas, razón por la que han alcanzado una notable estabilidad y continuidad.

De los 14 convenios que se suscribieron en 1979, hemos pasado a los más de 1.000 que se vienen celebrando en los últimos años.

Una gran parte de los mismos cuales incluyen compromisos financieros de ambas partes para el impulso de políticas y actuaciones concretas que el Gobierno tiene interés en fomentar y desarrollar pero que deben llevar a cabo las Comunidades Autónomas.

Para terminar este parte de mi intervención, voy a referirme a otro instrumento, exponente esencial del desarrollo de los principios de cooperación y colaboración en el Estado autonómico español: la articulación de procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Como saben, en 1988 se constituyó la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, y en 2004, se acordó arbitrar un mecanismo de participación de las Comunidades Autonomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

En virtud del mismo, un Consejero de una Comunidad Autónoma, elegido por las mismas, se integra como miembro de la delegación española en las reuniones de, al menos, 4 formaciones del Consejo de la Unión Europea en materias que afectan plenamente al ámbito competencial de dichas Comunidades Autónomas.

Materias tan trascendentales para los ciudadanos como empleo, política social, sanidad, consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura, competitividad-temas de consumo.

Desde 2004 hasta septiembre de 2009, Consejeros de las 17 Comunidades Autónomas españolas han estado presentes en 148 ocasiones en el citado Consejo de la Unión Europea.

De igual manera, funcionarios y técnicos de las CC.AA. participan junto con la representación sectorial estatal en los 36 grupos de trabajo adscritos al Consejo, que celebran una media de 128 reuniones semestrales.

Y también, las CC.AA., junto con la representación estatal, participan en 82 Comités de la Comisión Europea, la denominada comitología, que suponen más de 250 reuniones anuales.

Todo ello sin olvidar que en 1996 se creó una Consejería para asuntos autonómicos en el seno de la representación permanente de España ante la Unión Europea (REPER) ampliada en la actualidad a dos consejeros autonómicos destacados en la misma.

Hasta este momento mi intervención se ha ajustado fundamentalmente a lo que hemos hecho, a lo conseguido en el desarrollo de nuestro Estado Autonómico.

En definitiva, al esfuerzo de las CC.AA y el Estado por encontrar y perfeccionar los instrumentos que puedan contribuir y de hecho han contribuido a la articulación del conjunto del sistema autonómico español.

4. ¿CUAL ES EL FUTURO?

Pero cómo el título de mi intervención es precisamente el Futuro del Estado Autonomico, la parte final de la misma versará sobre ese aspecto: sobre cuales son las actuaciones previstas y dónde hemos de poner el acento para seguir afianzandolo.

Como decía, el Vicepresidente Tercero en su comparecencia ante la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso cuando el pasado 23 de Septiembre explicó las líneas generales de actuación de Ministerio de Política Territorial…"existe una gran coincidencia en nuestra sociedad respecto al éxito y a la salud de nuestro Estado de las autonomías, sobre su alto grado de madurez demostrado y su contribución al progreso, la convivencia y la cohesión de nuestro país",

También apuntaba que la evolución del mismo ha permitido detectar carencias, disfunciones y aspectos que debemos corregir o mejorar, profundizando en los mecanismos de coordinación y cooperación para que nuestro modelo permita desplegar toda su potencialidad y eficacia.

Profundizar en la descentralización, ha sido uno de los objetivos del Gobierno en la legislatura pasada y en la actual, en el convencimiento de que mejorar la capacidad de autogobierno servirá para incrementar la eficiencia y la calidad de los servicios que demanda la ciudadanía.

La forma de visualizar esa voluntad política, esa convicción de que es necesario potenciar la colaboración entre Comunidades Autónomas y Estado haya sido introducir en la estructura de Gobierno una Vicepresidencia Tercera dedicada precisamente a la política Territorial.

En la pasada legislatura, fundamentalmente entre 2006 y 2007 se aprobaron los nuevos estatutos, también conocidos como Estatutos de segunda generación, de las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

En este momento están en trámite Parlamentario en las Cortes Generales la Reforma de dos más, los de las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y de Extremadura, este último registrado en el Congreso el pasado 28 de septiembre. Sabemos también que las reformas de Murcia, Asturias y La Rioja se encuentran en tramitación en sus parlamentos Autonómicos, y prevemos que las restantes lo irán haciendo en función del impulso de sus Gobiernos, impulso que tarde o temprano se producirá.

Este proceso de modernización y de actualización del marco normativo de nuestro Estado autonómico, va a exigir un esfuerzo de todos de las Comunidades Autónomas y del Estado para impulsar el pleno desarrollo de las previsiones de autogobierno contempladas en todos los Estatutos de Autonomía.

Un esfuerzo conjunto basado en la lealtad, diálogo y cooperación institucional, para desbloquear e impulsar traspasos pendientes. Desde el Gobierno existe la voluntad política para ello, más allá de que tengamos la obligación derivada del cumplimiento de leyes orgánicas aprobadas.

Desde el Gobierno queremos avanzar en el proceso de ultimar y perfeccionar nuestro modelo Autonómico y en ese sentido se ha venido trabajando intensamente sobre el nuevo Sistema de Financiación Autonómica, aprobado el pasado julio y actualmente en tramitación parlamentaria.

Entendemos que el nuevo modelo es más justo y equitativo que el actual:

- porque permite una mayor cohesión social incrementando los recursos para sanidad, educación y servicios sociales.

- Porque permite una mayor cohesión territorial, ya que acerca a la media del territorio la financiación per cápita en todas las CC.AA.

- Y porque contempla una actualización anual y se rige por criterios de población ajustada que responden a las necesidades reales de financiación de cada una de las Comunidades Autónomas.

En este momento pues, aprobado el nuevo Sistema de Financiación y siendo ya tan alto el techo competencial, el énfasis debemos ponerlo en los mecanismos de unidad y cohesión territorial, de solidaridad y de lealtad y en afrontar entre todos aquellos aspectos que de la evolución propia de nuestro país y de las influencias externas vayan surgiendo.

En cualquier caso, el futuro del Estado autonómico pasa por la cooperación.

Reducir las controversias y la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas es otro de los objetivos que forman parte del trabajo que venimos desarrollando desde la anterior legislatura y que intensificaremos.

Vamos a proseguir por esta línea estimulando los trabajos en las comisiones bilaterales, aplicando los procedimientos de prevención previstos para alcanzar soluciones extraprocesales y persistiendo en la aplicación de los criterios aprobados por el Gobierno para mejorar la normativa estatal y su adecuación al orden competencial.

Es evidente también, que permanece pendiente la introducción de un mecanismo esencial de relación y me estoy refiriendo a la reforma del Senado de manera que la Cámara Alta se configure como un auténtico foro autonómico de participación y debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El perfeccionamiento orientado hacia la eficiencia de los mecanismos de relación y de coordinación entre las Administraciones; el ejercicio armónico e integrado de las respectivas competencias; la participación recíproca en la definición y ejecución de las políticas propias; el establecimiento de cauces y procedimientos de colaboración permanentes son los nuevos retos que plantea el Estado autonómico.

Para afrontarlos necesitaremos la disposición de todos en un ejercicio de responsabilidad frente a los ciudadanos, porque no debemos olvidar que la Constitución hace hincapié en la vocación de servicio público de las Administraciones públicas y proclama los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación.

La función constitucional de la Administración como garante de los derechos y libertades ciudadanos y como agente de progreso de la sociedad, no es algo opcional, muy al contrario es un imperativo legal y una competencia compartida.

Señoras y señores, las posibilidades que ofrece la Constitución en lo que respecta a la capacidad o profundidad del autogobierno regional quedarán prácticamente concluidas cuando finalicemos el proceso estatutario que tenemos abierto.

A partir de ahí tanto las Comunidades Autónomas como el Estado tenemos la obligación de extraer a nuestro Estado Autonómico todas sus capacidades y potencialidades sobre los principios de autogobierno, cooperación y cohesión territorial.

Solo así seremos capaces de garantizar la libertad, la igualdad y el progreso de todos los españoles independientemente del lugar en el que vivan.

Muchas gracias.