

EL ESTADO AUTONÓMICO Y EL GOBIERNO MULTINIVEL

*José María Díaz Terrén
Administrador Superior
de la Comunidad Autónoma de Aragón*

ÍNDICE

- 1. GLOBALIZACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PAPEL DE LOS ESTADOS.**
- 2. CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN.**
- 3. PROCESO DE UNIÓN EUROPEA: GOBERNANZA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO.**
- 4. EL ESTADO AUTONÓMICO COMO SISTEMA MULTINIVEL.**
- 5. INSTRUMENTOS DE RELACIÓN MULTINIVEL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.**

1.- GLOBALIZACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PAPEL DE LOS ESTADOS.

Para analizar el sistema de relaciones multinivel en nuestro modelo de Estado, debemos centrarlo en el marco internacional en que primero surge y luego actúa.

Desde la Segunda Guerra Mundial, se produce la tendencia muy clara a la internacionalización de las relaciones en todos los ámbitos, con mayor incidencia en lo económico, dando lugar al proceso de globalización que potenciado por las posibilidades que ofrece el transporte, a nivel mundial, y desde los años 90 las nuevas tecnologías permite que se pueda trabajar y relacionarse en tiempo real sin tener en cuenta la distancia física.

Esto, modifica la forma de actuación de todo tipo de instituciones, públicas y privadas y en todos las áreas, como hemos dicho con especial intensidad en el marco de la economía.

En lo público-político, da lugar a la modificación del papel de los estados. Son quienes tradicionalmente se han encargado de la detentación del poder, entendido como la capacidad de influir en el comportamiento ajeno y aplicado sobre toda la sociedad de forma indistinta. Los estados, como los entendemos, surgen en la Edad Moderna para superar la excesiva dispersión del poder medieval y se consolidan con el absolutismo y tras las revoluciones liberales, como centros de detentación del poder.

El proceso de globalización desvirtúa el papel central de los estados por varias vías:

- Por la asunción de poder por corporaciones económicas internacionales, que llegan a condicionar la detentación del poder por los estados, condicionando incluso su producción normativa que ahora gira en torno a los usos comerciales.
- Además aparecen organizaciones sociales de carácter internacional, que aglutinan los objetivos de buena parte de la sociedad a nivel global, porque el proceso de globalización crea unos intereses públicos globales, ya no nacionales, como son la paz, la sostenibilidad ambiental, lucha contra las pandemias, flujos migratorios, crimen organizado o la estabilidad macroeconómica global.
- Esto supera las posibilidades de actuación de los estados a nivel individual, creándose bloques de tamaño continental, para hacer frente a las nuevas necesidades que plantea la globalización, porque actualmente los procesos económicos superan la capacidad de actuación de los estados individualmente considerados.
- Creándose incluso instancias globales, a nivel mundial, para la ordenación de los procesos económicos.

Los estados-nación no solo pierden poder hacia arriba, hacia formas de actuación continental o global, el proceso de globalización, produce también el proceso contrario, da valor a los niveles subnacionales de actuación, regionales o locales que toman un mayor peso de acuerdo al principio de subsidiariedad. Entendido este como la búsqueda de actuación del nivel institucional más cercano al ciudadano, de forma que junto a la globalización, surge la glocalización.

En el futuro el papel de los estados-nación será redefinido, no parece previsible que pierdan su papel central como estructura y centro de imputación del poder, se modifica el concepto de la soberanía, pero no se diluye completamente por los efectos de la globalización.

Estos procesos, que arrancan en la segunda mitad del siglo XX, otorgan la primacía de la actuación al mercado como sistema para la asignación de premios y castigos. De forma que el mercado y lo económico configuran el nuevo eje de actuación en lo público y en lo privado.

Y a lo que queda de poder público se le pide lo siguiente.

- Por un lado que deje a la sociedad civil, a lo privado, desarrollar al máximo sus potencialidades pensando en las empresas y en el denominado tercer sector.
- Pero al mismo tiempo que siga teniendo una actuación fuerte y enérgica, en cuestiones fundamentales de la vida, que siga asumiendo la responsabilidad de que la vida civil funcione de forma ordenada y que proteja a los ciudadanos de los riesgos que implica la libertad. Ya que las sociedades modernas basadas en lo privado siguen precisando de un poder fuerte y de una administración potente que establezca y controle el marco de actuación.

A estos procesos el poder da varias respuestas:

- Reduce la actividad del estado y lo público a lo indispensable, a aquello que la sociedad civil no pueda realizar, se tiende al Estado Modesto.
- Busca que el poder actúe como promotor de la actuación de la sociedad civil, es decir que lo público actúe como agente intermedio entre los distintos

actores privados y públicos, realizando funciones de intermediación. Por ello el poder actúa regulando e impulsando pero ya no prestando directamente.

- Dentro de un marco globalizado las actuaciones del poder, van a tener además una clara vocación de internacionalidad al no ir dirigidas solamente al marco interior de cada estado sino que se busca una actuación global.

En definitiva la ordenación económica, la crisis financiera de los modelos de estado intervencionista y los avances de la tecnología llevan al repliegue del poder.

En este proceso el poder público, a cualquier nivel continental, nacional o local actúa:

- Haciendo frente a los intereses públicos globales.
- Dirige sus actuaciones a mejorar de la competitividad del entorno geográfico donde se incardina. Trata de que su territorio cuente con ventajas competitivas respecto del resto de territorios, creando un entorno económico adecuado.

Y el hecho de que todos los niveles, actúen al mismo tiempo y con los mismos o parecidos objetivos crea modelos de interrelación en forma de red, ya no solo se relacionan los estados, ahora se relacionan todos los niveles entre si de forma cada vez mas horizontal, sin importar la jerarquía ni la distancia.

2.- CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN.

En este nuevo contexto internacionalizado de relaciones políticas y económicas y tendencia los sistemas de gobierno multinivel, nos encontramos en lo organizativo con la dicotomía centralización-descentralización.

Dicha dicotomía organizativa resulta aplicable a lo público y lo privado y en todos los niveles, en todos los ámbitos podemos encontrar con estructuras que han optado por sistemas centralizados o descentralizados de estructura organizativa y esto ha tenido resultados tanto positivos como negativos.

Respecto de los tipos de estado, el unitario se justifica por la igualdad de trato a todo el territorio, y el federal, en su formulación original lo que buscaba era dividir el poder primero en ramas y luego en el territorio.

Respecto de los estados la dicotomía centralización-descentralización, da lugar a la configuración de diferentes modelos de estado, que son agrupados por la doctrina de forma clásica en:

- El modelo unitario en el que desde un solo centro se aglutina y distribuye el poder.
- El modelo regional en el que, para atender los hechos diferenciales de diferentes territorios se dota de distintos poderes a diferentes territorios del estado.
- Y el modelo federal en el que, se crea un nivel federal claramente diferenciado del nivel de cada uno de los estados que lo componen.

Se trata de una opción que atiende a diferentes razones. En el caso alemán los vencedores buscan la división del país tras la Segunda Guerra Mundial, en otros casos responde la descentralización a tratar de organizar el poder en territorios que tienen tamaño continental.

La teoría del Federalismo Fiscal justifica, en buena medida los procesos descentralizadores, atendiendo a criterios económicos. Podemos afirmar que en ausencia de ahorro de costes, derivado de economías de escala la descentralización es positiva, y por tanto preferible la actuación del nivel inferior, el más cercano a los ciudadanos. De forma que cuestiones como la prestación de servicios públicos, se considera más adecuado gestionarla a nivel descentralizado y cuestiones relativas a la estabilidad macroeconómica es más adecuado gestionarlas a nivel central. Con el límite, como decimos, de que no se creen economías de escala negativas.

Actualmente en lo económico, es incluso más adecuada la actuación a nivel continental. En el caso de Europa ningún estado puede individualmente resistir los embates de los mercados financieros. Al respecto hay un amplio consenso en que la crisis económica sería mas grave si no contáramos con el euro.

En el modelo de estado autonómico podemos analizar estos principios, y se actúa en buena medida, de forma acorde a los principios básicos del federalismo fiscal.

- Las actuaciones en materia de estabilización macroeconómica se realizan de forma centralizada, en la instancia nacional. La Ley de Presupuestos Estatal sigue siendo la principal actuación económica del poder, y en los momentos actuales de crisis económica los planes de austeridad se articulan por el nivel estatal. En nuestro modelo de estado, cuestiones como la inclusión de coeficientes fijos de inversión en los nuevos estatutos de autonomía, que tratan de condicionar a favor de una parte del territorio la inversión del nivel estatal, pueden ir en contra de los principios del federalismo fiscal.
- Otra de las cuestiones que el federalismo fiscal considera dejar en manos del nivel central, son las cuestiones relativas a la redistribución territorial y personal. De forma que se mantiene en el nivel estatal el sistema de la Seguridad Social, como sistema de solidaridad personal y de carácter intergeneracional.
- Y respecto a la prestación de servicios públicos, que no tienen carácter redistributivo, el federalismo fiscal apoya su descentralización, cuestiones como la sanidad y educación se configuran como sistemas para los que resulta más adecuada la actuación descentralizada.

En lo sanitario se argumenta en ocasiones, que la gestión sanitaria era mejor cuando estaba centralizada en el sistema del Insalud, pero no debemos olvidar que el sistema sanitario español, que es uno de los que mejores resultados obtiene a nivel mundial se implanta desde la Ley General Sanitaria de 1986, es decir coincidiendo con el proceso de descentralización a favor de las Comunidades Autónomas, por lo que no cabe hablar de que el sistema sanitario centralizado anterior era mejor, o peor, simplemente no existía en su formulación de sistema universal.

Que la gestión de la prestación de servicios este descentralizada no debe suponer, que no exista una homogeneización, mínima consensuada y pactada para todo el territorio. Para evitar diferencias sustanciales de prestación, que

tendrían también consecuencias negativas, para la unidad del mercado y para el principio de igualdad.

En el caso de la educación, considero que la homogeneización es aún más necesaria. Desde luego cada Comunidad Autónoma debe contar con un sistema educativo propio, decidir como organizar el territorio en lo educativo es de partida diferente en Aragón con una densidad de 28 habitantes por kilómetro cuadrado, que en Madrid que tiene mucho menos territorio y una densidad de unos ochocientos habitantes por kilómetro cuadrado. Pero respecto a los programas educativos, la variación excesiva puede quebrar el principio de igualdad ya que hoy en día la educación debe orientarse al mercado, a lo económico. Hoy en día, viendo como funciona la economía global, la educación es una cuestión mas relacionada con la macroeconomía que con los aspectos culturales.

Esta opinión también se apoya en la teoría del federalismo fiscal, si consideramos la educación como un elemento macroeconómico es mejor su centralización, como ocurre con la política monetaria. Si por el contrario la consideramos estrictamente como servicio público, también de acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, parece más adecuado gestionarla de forma descentralizada.

Puede resultar una idea excesiva, pero da cuenta de que la descentralización o centralización es en todos los ámbitos una cuestión de elección entre diversas opciones organizativas.

Otra cosa es, como hemos apuntado en relación con la prestación de servicios, que la descentralización cree economías de escala negativas, esto tiene un mayor peligro de producirse en el ámbito de lo local. La excesiva dispersión de la planta local española, especialmente grave en el caso aragonés, hace que la gestión de la prestación de servicios por una entidad local resulte, en muchos casos, de partida antieconómica. Para evitar esto surge, en el caso de Aragón el proceso comarcalizador, para dotar de volumen a los pequeños municipios. El proceso surge primero centralizando en la comarca actuaciones municipales

y luego el proceso se reorienta como proceso de descentralización de competencias autonómicas a favor de las comarcas.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que la disyuntiva que se plantea en torno a la centralización-descentralización, es una cuestión organizativa que debe aunar criterios políticos con criterios económicos. La descentralización, atendiendo solo a criterios políticos, puede dar lugar a sobrecostes administrativos, pero consigue un mayor acercamiento de las estructuras del poder a los ciudadanos y una posibilidad de mayor participación de estos. En ocasiones puede que una excesiva cercanía del que decide respecto del que va a ser objeto de la decisión puede ser negativa. La cuestión es aunar las posibilidades de la dicotomía centralización-descentralización de forma lo mas racional posible, aprovechando sus ventajas y limitando sus inconvenientes.

En el caso del modelo de estado autonómico es evidente que se han producido duplicidades organizativas y sobrecostes administrativos, que han surgido por la falta de un reparto claro del poder y la ausencia mecanismos de coordinación y cooperación multinivel.

Pero más preocupante es que posiblemente se hayan creado economías de escala negativas, en el caso de los sistemas sanitarios se considera necesario que cuenten con un umbral mínimo de población para resultar eficaces. Y en las últimas semanas hemos visto, en lo sanitario, como se están buscando acuerdos entre estado y comunidades autónomas para proceder a gestionar las compras de forma centralizada para ahorrar costes, es decir para buscar economías de escala adecuadas, en una situación de crisis económica.

3.- PROCESO DE UNIÓN EUROPEA: GOBERNANZA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO.

El proceso de creación de niveles de actuación supranacional de tamaño continental incluye al proceso de Unión Europea. Que surge como organización internacional, primero asegura la paz en el marco europeo y luego, según las tesis funcionalistas, desde lo económico nos lleva a criterios de integración

política. A nivel global actúa como unidad en lo económico y tras el fracaso del tratado denominado Constitución, se sigue avanzando para la integración política.

La integración en el proceso de la Unión hace que en el territorio del Estado Español, actúen cuatro niveles institucionales el comunitario, el estatal, el autonómico y el local. Actuando todos para la aplicación del ordenamiento comunitario, además del nacional, lo cual altera de raíz el sistema de relaciones multinivel.

La interrelación de los diferentes niveles de carácter territorial, dotados de capacidad de dirección política, resulta esencial para el proceso de Unión Europea. De partida es difícil la relación del nivel comunitario con los niveles nacionales y resulta casi imposible ordenar las relaciones entre la Unión y los niveles regionales.

En este contexto surge el sistema de la Gobernanza, definido como las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Puede parecer algo etéreo pero por ejemplo la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que para el periodo 2010-2014 lleva aparejada una inversión prevista de más de mil millones de euros, indica que precisa de mucha Gobernanza para su aplicación.

La Gobernanza, parte del reconocimiento de que hoy ningún actor, público o privado dispone de todos los medios para dar respuesta a los problemas, por lo que se crea un co-gobierno en el que todos participan, por medio de una especialización funcional, que permite soluciones diferentes para los diferentes territorios. Creando relaciones de redes que priman la interrelación horizontal de los implicados.

Surge tras el Tratado de Niza y se dicta el Libro Blanco de la Gobernanza en el 2001. Se crean relaciones tanto entre estados, como entre niveles subnacionales y locales en forma de red. Pero esto crea un laberinto de

relaciones entre actores, que participan en todo tipo de asuntos. Los objetivos son los de buscar procedimientos más ágiles, sistemas de consulta y sistemas de participación para dictar políticas eficaces.

Como los actores no se relacionan de forma jerárquica, no hace falta la actuación del nivel estatal y se crea el concepto de las euro-regiones, ya que se considera que regiones de diferentes estados pueden tener intereses comunes diferentes de los intereses de los estados en que actúan.

Como aplicación práctica de este modelo de relación multinivel el Libro Blanco de la Gobernanza idea el sistema de los “Convenios Tripartitos”, que implican al nivel comunitario, al estatal y al regional o local. Un sistema flexible que no ha tenido aplicación efectiva, puesto que la única ventaja que se plantea es la obtención de financiación adicional.

El Libro Blanco de la Gobernanza, tiene el acierto de sacar a la luz la complejidad de lo comunitario, y de forma más modesta trata que los actores participen para, al menos, aportar la información necesaria.

Los sistemas no son definidos detalladamente por el ordenamiento comunitario. Ya que otra de las características del sistema de Gobernanza es que se actúa de acuerdo a sistemas no formalizados por el ordenamiento jurídico, mediante sistemas de negociación, que reconocen la capacidad de todos los actores para la resolución de todos los problemas, frente al sistema de autoridad atribuida por el ordenamiento jurídico.

Esto afecta al sistema de control de las políticas, no se aplica el control externo formalizado de rendición de cuentas, garantizado mediante sanciones. Se utilizan sistemas de autocontrol de cada una de las partes y difuminar el control se justifica por la búsqueda de especialización.

En seguida surgen las críticas a la Gobernanza, en primer lugar la posible falta de legitimidad de los actores que actúan en la red de intereses, ya que se pueden intercambiar los intereses generales por los intereses particulares de actores concretos que utilizan la red para actuaciones de lobby.

Como ya ocurrió cuando surgieron los sistemas Gerenciales, se trata de superar el sistema burocrático, basado en el principio de legalidad, por sistemas que se amparan en la eficacia y la eficiencia administrativa. Esto es positivo pero debe realizarse respetando el ordenamiento jurídico y sin sustituir los intereses generales. Ya que se crea el peligro de que un exceso de participación, haga que funciones o decisiones públicas las gestionen quienes no están facultados para ello por el ordenamiento jurídico.

Habiendo analizado el sistema de la Gobernanza, que actuaría a un nivel de carácter más político podemos analizar el sistema de las relaciones multinivel, a que da lugar el proceso de Unión Europea desde un punto de vista administrativo. Con la dificultad de partida de crear un sistema homogéneo para tantos países, tantas lenguas y tantos ordenamientos.

La incidencia del ordenamiento comunitario crea la tendencia hacia un derecho administrativo europeo único, con procedimientos administrativos homogéneos. Se trata de cuestiones que afectan a las relaciones multinivel en ámbitos muy importantes, pensemos en el proceso actual de transposición de la Directiva de Servicios. Lo cual produce una desnacionalización del derecho.

Se utilizan sistemas como la armonización de mínimos, mediante la doctrina del efecto útil o la integración de las Administraciones dentro del concepto de Administración Compuesta.

Tendremos relaciones verticales, los supuestos en que se precisa la aprobación o participación de los órganos del nivel comunitario, como en el control de las ayudas nacionales o en las decisiones sobre concentraciones de empresas de dimensión comunitaria.

Tendremos en segundo lugar sistemas de relaciones multinivel en las que se gestiona y actúa conjuntamente desde el nivel comunitario y los niveles nacionales. Se trata de cuestiones como la gestión de los fondos estructurales., desde la Unión se financia pero la decisión sobre a quien se otorgan los fondos, corresponde a los niveles nacionales.

El sistema del espacio único del mercado, en el territorio europeo hace que las decisiones tomadas por un nivel nacional pueden afectar al resto del espacio de la Unión, se trata de sistemas como las denominadas decisiones de referencia, en las que las resoluciones adoptadas en un nivel nacional o subnacional vinculan al resto, que deben de tenerlas en cuenta, es decir no se puede actuar en contra de una autorización ya otorgada por una Administración de otro estado.

Por tanto la actuación centralizada tiene en el proceso de Unión Europea un carácter muy reducido, lo que lleva, o llevará, a crear una auténtica Administración Europea, formada por los órganos de la Unión y por los órganos de las Administración nacionales y subnacionales, que actúan mediante relaciones que actúan en todas las direcciones entre todos los interesados.

4.- EL ESTADO AUTONÓMICO COMO SISTEMA MULTINIVEL.

Con respecto al modelo de estado español, el constituyente del 78 tuvo claro una serie de objetivos a conseguir:

- Configurar un modelo democrático, que permitiera a la comunidad participar y acceder al poder.
- Configurar un modelo de estado social, mediante la nueva relación del poder con la economía.
- Crear el camino para la adhesión a la Comunidad Económica Europea, que era una aspiración social y económica de integración en el continente.

Y por otro lado el constituyente busca descentralizar el poder, primero para responder a las aspiraciones de Cataluña y País Vasco y luego como forma general de ordenar el territorio español.

La ordenación de la cuestión se realiza desde el título VIII de la Constitución Española, sacrificando la precisión para buscar un amplio consenso en su momento. La evolución supera el marco constitucional del 78, por lo que se

define el sistema desde los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Y se trata de un proceso inacabado, porque la Constitución no detalla de forma exacta el poder que corresponde a cada nivel, lo que da al proceso carácter dinámico, es decir no se cierra la discusión por el poder.

Nuestro modelo no encaja, en ninguna de las formulaciones clásicas, nos acercamos a los modelos federales, con carencias, como la falta de sistemas para articular la cooperación y relaciones eficientes.

El artículo 2 de la Constitución Española establece la unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y por otro lado reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. De forma que unidad y autonomía son los principios entre los que oscila nuestro modelo.

El Tribunal Constitucional precisa la exigencia de un único orden económico, como presupuesto necesario para que el reparto del poder entre Estado y Comunidades Autónomas no lleve a diferencias y desigualdades entre los distintos territorios.

Otro de los principios que se infieren es el de la igualdad, como valor superior de nuestro ordenamiento, recogido de forma transversal a lo largo de la Constitución.

El derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades, les permite primero dictar su propia legislación y luego autogobernarse creando sistemas de gestión diferenciados para cada territorio.

El sistema oscila entre estos principios, autonomía y unidad, las tensiones son recurrentes, dependiendo del Gobierno de Turno. Gobiernos centrales, con mayorías claras, dictan legislación básica potente y actúan desde los títulos transversales, gobiernos centrales débiles potencian la descentralización del poder.

Con respecto de lo local el modelo constitucional del 78 en el título VIII, establece que el estado se organiza en provincias, municipios y Comunidades Autónomas, configurando el nivel local como nivel institucional dotado de autonomía política y financiera.

Tenemos por tanto tres niveles institucionales con carácter político, estatal, regional y local. A los que les acaece todo lo que sucede en su territorio y actúan con las máximas potestades administrativas.

Las entidades locales tienen ahora por encima un doble nivel institucional, Estado y CCAA, que cuentan con poderes de control sobre las entidades locales aunque a contrario, las entidades locales pueden actuar contra el nivel estatal y autonómico mediante el recurso en defensa de la Autonomía Local, ante el Tribunal Constitucional, aunque esta vía desde su creación en 1999 ha tenido poca virtualidad práctica. Desde el nivel local se critica que la descentralización ha operado solo a favor de las Comunidades Autónomas, y que luego estas han actuado de forma centralista con respecto de las entidades locales de su territorio. Aunque cuestiones como la falta de tamaño suficiente de la mayoría de las entidades locales impide una segunda descentralización a favor de lo local. Ya que a diferencia de otros países no se ha procedido a una reforma de lo local que redujera el número de entidades locales.

El marco constitucional del 78, crea como vemos un triple nivel, sin ordenar desde lo político las relaciones entre ellos, y el Tribunal Constitucional ha tenido que resaltar que la cooperación es un principio básico necesario para la pervivencia del sistema.

No ayuda el que la Constitución, no se refiera al principio de cooperación dentro del título VIII, la articulación de este principio debemos buscarla en base administrativa, así en el artículo 103 de la Constitución se recoge el principio de cooperación, dentro de los principios de la ordenación administrativa.

El mundo administrativo, la Ley 30/1992, regula las relaciones multinivel. Define a la cooperación como un deber, un deber recíproco de apoyo y lealtad, no es preciso justificarla y no puede imponerse, debe acordarse, concertarse, consensuarse. Además puede ser un instrumento para la modernización de las estructuras administrativas potenciando la administración única.

Las relaciones de cooperación actúan de varias formas:

- Fórmulas procedimentales, de forma que los dos niveles participan de forma conjunta, como la participación en la planificación de infraestructuras.
- Fórmulas de Asistencia, como vía para la búsqueda de apoyo y asistencia financiera fundamentalmente.
- Cooperación orgánica, que supondría la creación de organismos en los que participan varias administraciones. Aunque respecto de esta vía la fórmula que se reguló en la Ley de Agencias Estatal, para la creación de organizaciones en las que puedan participar los diferentes niveles, no se puede decir que haya tenido éxito.

Desde ambos niveles se ha tendido a la configuración de un federalismo de cooperación, superando las limitaciones del federalismo dual, porque el peso del sistema recae en materias en las que ambos niveles tienen capacidad de actuación.

Y en momentos como los actuales de crisis económica se potencia la cooperación, lo cual hace caer en la cuenta de que buena parte de la cooperación, se basa en la búsqueda de financiación.

La nueva generación de estatutos de Autonomía incide sobre estas cuestiones de forma central pero lo hace con una limitación de partida, y es que desde un estatuto solo puede regularse el sistema de relaciones multinivel de esa Comunidad Autónoma, no puede regular los sistemas del resto. Es decir desde una parte del territorio no puede condicionarse ni regularse la actuación del resto del territorio.

En definitiva se ha procedido a un proceso muy intenso de descentralización del poder, permanentemente inacabado, pero sin regular las relaciones entre los distintos niveles que interactúan en un mismo territorio.

5.- INSTRUMENTOS DE RELACIÓN MULTINIVEL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.

Del ámbito de las relaciones multinivel, en el modelo de Estado Autonómico debemos excluir, el sistema de controles establecido, desde los epígrafes c) y d) del artículo 153 de la Constitución, se trata de los controles ejercidos por la jurisdicción contencioso administrativa y por el Tribunal de Cuentas, en lo financiero, es decir se trata de los controles, que se establecen entre las tres ramas del poder.

Se integra, también como sistema de relación multinivel, el sistema de la coerción federal, incluido en el artículo 155 de la Constitución. Según este artículo el nivel estatal, puede adoptar las medidas necesarias para compeler la actuación de una Comunidad Autónoma, cuando no cumpla con sus obligaciones constitucionales o legales, o cuando de atente gravemente contra el interés general. Por su elevado coste político esta opción no ha sido usada.

Se prefiere la actuación del órgano arbitral, para la resolución de conflictos entre los distintos niveles, en nuestro caso el Tribunal Constitucional. Algo característico de los modelos federales, para resolver los conflictos entre los diferentes niveles, repartiendo el poder entre ellos. Y como hemos dicho desde 1999 esta vía se abre a las entidades locales por lo que los tres niveles pueden acudir al Tribunal Constitucional.

Que el tribunal de justicia constitucional actúe resolviendo los conflictos entre los distintos niveles es en el caso español aún más importante, debido a la indefinición del constituyente. Ha sido esencial para la configuración del estado autonómico, al resolver conflictos políticos desde criterios jurídicos, asignando el poder a uno u otro nivel. Y en su evolución podemos ver que el Tribunal

Constitucional ha tenido una tendencia moderada pero clara a la descentralización.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el sistema de relaciones multinivel, esto da cuenta de que su regulación es uno de los fallos de nuestro modelo de estado y por otro lado ha permitido sentar, al menos una serie de principios claros al respecto: que la colaboración y cooperación son necesarias y que son un deber.

La única mención clara de la Constitución a las relaciones multinivel, es el artículo 145, que establece que las Comunidades Autónomas para relacionarse entre ellas deben de contar con autorización del nivel estatal, o al menos deben informarle.

El que el sistema de relaciones multinivel, se regulen desde lo administrativo, tiene la ventaja de permitir que el sistema sea aplicable a las relaciones que se establecen con el nivel local, por lo que no es necesario regular sistemas diferentes para la autonomía regional y la autonomía local.

La colaboración multinivel en un primer momento se vio con desconfianza, cuestiones como la LOAPA no ayudaron, pero tras los Pactos Autonómicos del 92, con la equiparación competencial, se cae en la cuenta de su necesidad. Por dos razones:

- Para que el proceso de Unión Europea no altere el reparto competencial interno.
- Y para financiar y gestionar los servicios públicos.

Definidos los objetivos, contamos con los siguientes instrumentos:

Al más alto nivel político tendremos la Conferencia de Presidentes Autonómicos, órgano multilateral, que se forma por la Reunión del Presidente del Estado y los Presidentes Autonómicos. En nuestro sistema no aparece hasta el 2004 y se ha reunido en cuatro ocasiones, dos para tratar la

financiación sanitaria, una para cuestiones relativas a la investigación y desarrollo y la última ha tenido carácter transversal. Y sus reuniones van ligadas a la financiación ya que en buena medida la participación va ligada a la búsqueda de financiación. No existe un sistema de reuniones de los presidentes autonómicos sin presencia estatal, ni siquiera a nivel preparatorio y el hecho de la inclusión en las reuniones de la Conferencia de Presidentes Autonómicos de representantes de los agentes sociales desvirtúa su papel.

También con carácter político, tenemos a las Conferencias Sectoriales, uno de los sistemas más desarrollados. Se configuran como la reunión a nivel estatal de ministro de turno y a nivel autonómico cada uno de los consejeros correspondientes por la materia, aunque surgieron como órganos paritarios Estado-Comunidades Autónomas. Son el cauce ordinario de cooperación sectorial, para materias concretas y cuentan con segundos y terceros niveles de actuación de carácter administrativo. Es decir primero hablan el ministro y consejeros, luego los directores generales y finalmente los jefes de servicio. Actualmente existen más de 30 conferencias sectoriales en torno a las cuales se producen más de 60 reuniones anuales.

La Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales implican a todo el Territorio del Estado a contrario de los sistemas bilaterales potenciados en la última generación de estatutos de autonomía. En el caso de Aragón se regulan varias, en el artículo 90 del actual estatuto se regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón Estado y en el Artículo 109, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

Los sistemas multilaterales son los que responderían a una lógica federal clásica, al tratar de forma homogénea todo el territorio, aunque a contrario las fórmulas bilaterales pueden incluso servir como sistemas arbitrales para solventar conflictos.

La fórmula más extendida de relación multinivel, son los Convenios de Colaboración que también se regulan desde la Ley 30/1992. Se basan en la libertad contractual entre las partes, lo que los dota de gran flexibilidad y la Ley se distingue dos tipos, los Protocolos Generales y los Convenios de

Colaboración propiamente dichos, los primeros con carácter programático y los segundos para asuntos concretos. Otra de las ventajas de los Convenios, es la posibilidad de integrar al nivel local formalizando convenios tripartitos.

Sobre la plasmación práctica de lo acordado, mediante los instrumentos multinivel, cabe señalar que se da lugar a la creación de una estructura organizativa, paralela para su gestión por medio de consorcios mercantiles o sociedades públicas, que van a actuar de acuerdo a la lógica de la Huída del Derecho Administrativo, diluyendo los controles sin dejar de utilizar los privilegios administrativos. Lo cual da cuenta de la necesidad de modificación del derecho administrativo, para su adaptación a los tiempos actuales, pero mientras tanto, como decimos se diluyen las responsabilidades y los controles por medio de la utilización de fórmulas conjuntas.

Otra vía de colaboración, relacionada con la utilización del spending power, poder de gasto, por el nivel estatal es la distribución de subvenciones entre las Comunidades Autónomas consignadas desde los presupuestos estatales. Algo que surgió cuando las Comunidades Autónomas dependían para su financiación de la Participación en los Ingresos Estatales, cuestión que se ha superado dentro de un sistema de financiación basado en la autonomía financiera. El mismo sistema lo articulan las Comunidades Autónomas con respecto a las entidades locales de su territorio, como ocurre con el Fondo Local de Aragón, dentro de una tendencia centralizadora del poder financiero en el nivel autonómico, con respecto del nivel local.

La última de las vías para articular las relaciones multinivel, es la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura del Estado, debido al fracaso del Senado, la nueva generación de Estatutos de Autonomía trata la cuestión, en el caso aragonés el artículo 89 del Estatuto, pensando en órganos como el Tribunal Constitucional, Consejo Económico y Social o las comisiones y agencias estatales como la de Energía, Protección de Datos o del Mercado de Valores.

La potenciación de las relaciones multinivel solo puede tener una valoración positiva debe ser impulsada en el futuro, ya que se configura como uno de los elementos necesarios para el mantenimiento del sistema.

Como conclusión podemos decir que el modelo autonómico ha funcionado razonablemente bien, ha coincidido y potenciado la integración del territorio español en el marco social y económico europeo. Por supuesto que se han producido, a lo largo de la gestión del proceso, situaciones negativas como duplicidades y debería además cerrarse la constante discusión sobre cuotas de poder pero la valoración es razonablemente positiva.

Si bien deben de ajustarse sus mecanismos, para que sea en todo momento un sistema que sirva a los ciudadanos. Incluso es posible que la actual crisis económica impulse estos ajustes.

Referencias bibliográficas:

- AJA, Eliseo; "*El Estado Autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales*" (2ª edición), Alianza Editorial (2003).
- MIR PUIGELAT, Oriol: "*Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del derecho Administrativo*", Civitas Ediciones (2004).
- TUDELA ARANDA, José; "*El Estado desconcentrado y la necesidad federal*", Editorial Aranzadi (2009).
- GARCÍA DE ENTRERRÍA, Eduardo; "*La lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*", Civitas Ediciones (1983).
- GARCÍA DE ENTRERRÍA, Eduardo; "*Curso de Derecho Administrativo, tomo I*", (14ª Edición), Civitas Ediciones (2008).
- FERRARO GARCÍA, Francisco José (coordinador); "*Un balance del Estado de las Autonomías*", Colección Mediterráneo Económico, edita CAJAMAR Caja Rural Intermediterráneo (2006).
<http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/medite.htm>
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (coordinador); "*Principios de Derecho Público Económico*", Edita Comares&Fundación de Estudios de Regulación (1999).
- Informe sobre la actividad de las Conferencias sectoriales durante 2007: Dirección General de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España.
http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/document_es/08_04_03_Inf_Conf_Sect_2007.pdf
- Informe sobre los convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007. Dirección General de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España.

http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/file0/Informe%20Convenios%202007.pdf

–Informe sobre las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón. Dirección General de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial del Gobierno de España.

http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Bilateral/Aragon.html

–La Gobernanza Europea, Un libro Blanco. Comisión Europea, COM(2001), Bruselas 25.7.2001.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

Zaragoza a 19 de Abril de 2010