

“Espanya avança cap a un funcionament pràctic d'Estat federal”

Entrevista a José María Pérez Medina, assessor de la Direcció General de Cooperació Autonòmica del Ministeri d'Administracions Públiques

Isabel Muntané
Periodista

Com valora el Ministeri d'Administracions Públiques el desenvolupament de la cooperació a l'Estat autonòmic en aquests últims anys?

Les relacions de col·laboració entre l'Estat i les autonomies han estat sempre una necessitat que s'ha consolidat en una fase posterior, fins i tot massa tard, en relació amb el desenvolupament de l'Estat autonòmic. Hi ha hagut massa reivindicació de nous traspasos i conflictes competencials, i això ha fet que la cooperació es postergués en el temps. A més, moltes vegades s'ha fet d'una manera informal, a través de contactes directes entre funcionaris, sense la visualització política que voldríem, i això fa que sembli que la cooperació no sigui especialment significativa, però d'existir, sí que existeix. I no només això, sinó que ja forma part de la realitat administrativa espanyola.

A partir d'ara, amb nous instruments com la Comissió Bilateral, la cooperació es podrà fer sense la por que sembla que ha marcat fins ara aquestes negociacions?

Probablement, sí. A partir de l'entrada en funcionament de la Comissió Bilateral la cooperació adquirirà més rellevància política i el gran públic tindrà més informació sobre el que s'hi planteja. Serà una manera per començar a entendre l'existència de mútues implicacions competencials, el que fa l'Estat afecta la Generalitat i a l'inrevés. El que ha passat a Barcelona amb els trens de rodalies n'és un bon exemple, ara tothom ha entès que quan es fa un traçat d'alta velocitat aquest afecta les rodalies i, per tant, tothom entén que ambdues parts han de seure a negociar, a dialogar.

Potser una bona eina per reforçar aquestes relacions seria donar més pes a desenvolupar les conferències sectorials.

Per a nosaltres les conferències sectorials sempre han estat les peces centrals de les negociacions. El ministre i els consellers parlen de la matèria concreta sobre la qual comparteixen competències i això es visualitza molt. Hi ha una bona experiència en aquest sentit: l'any 2006 es van reunir 69 vegades i el 2007 es van consolidar.



José María Pérez Medina

És llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia; Filosofia i Lletres, i Dret per la Universitat Complutense de Madrid. Membre del cos superior de tècnics de l'Administració de la Seguretat Social i actualment ocupa el lloc de vocal assessor de la Direcció General de Cooperació Autonòmica del Ministeri d'Administracions Públiques.

Autor de diverses publicacions relacionades amb la política europea i autonòmica com *La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos: visión desde la Administración general del Estado* (2003); *Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de tratado constitucional de la Unión Europea* (2004); *El Estado y la cooperación transfronteriza. La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (2007) i *Relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: una visión desde la experiencia de la Administración general del Estado* (2007).

Ha ocupat diferents càrrecs a l'Administració, actualment és el secretari de la Comissió de Coordinadors d'Afers Comunitaris Europeus i responsable de l'impuls, el seguiment i la coordinació de les conferències sectorials i de la participació dels representants autonòmics a les reunions del Consell de Ministres de la Unió Europea i dels comitès de la comissió. També és el responsable de la coordinació i del seguiment de la participació de les comunitats autònomes en les activitats del Consell d'Europa, i d'altres organismes internacionals que requereixen de la col·laboració autonòmica, com és l'OCDE. A més, actualment participa en el comitè europeu encarregat de l'elaboració de la Carta europea d'autonomia regional.



El Ministeri assegura que funcionen raonablement bé, però des de fora la visió del paper de les conferències sectorials no és tan positiva. Sembla que no hi ha un front comú que beneficiï les necessitats de determinades comunitats autònomes.

A Espanya les conferències sectorials estan presidides pels ministres i això marca una certa tendència. Qui les convoca és el ministre i encara que les comunitats autònomes puguin demanar que s'introdueixin altres temes a l'ordre del dia, el pes ministerial preval per sobre de tots. Però també és veritat que, a part d'aquestes conferències, hi ha grups de suport que treballen constantment, i d'aquests grups surten molts acords de contingut tècnic, en què el criteri i les aportacions del funcionariat i els tècnics de les comunitats autònomes és fonamental. Només l'any passat es van organitzar 200 reunions en què hi havia representades les autonomies i l'Estat.

Així, el tema de la multilateralitat funciona?

Jo crec que sí, i aquest sempre ha estat un objectiu preferent de l'Estat. Una altra cosa és com es poden abordar determinats temes des de la bilateralitat, i això és un debat que a Catalunya sempre és obert. Sembla que ja ha arribat el moment d'abordar-la. Ara,

l'Estat té l'obligació de tractar multilateralment molts temes i, de fet, els nous estatuts ho reconeixen. Una altra cosa són els temes que només afecten una comunitat autònoma o els temes en què una comunitat té clarament més interès que una altra. En aquests casos cal que la bilateralitat sigui la resposta i l'eina de cooperació.

Caldria establir mecanismes de regulació clars sobre quins són els àmbits comuns i els exclusius i millorar el pes de les comunitats en les diferents comissions?

Aquest sempre ha estat un objectiu desitjable i una temptació per a tots els estats federals o regionalitzats, però també sempre ha estat difícil d'aconseguir. Com a exemple, podríem recordar l'esforç que va fer la Unió Europea per diferenciar les seves competències i les dels estats en el debat sobre el projecte de Constitució Europea. L'intent va arribar fins a crear un grup de treball específic, però el nou sistema no va ser gaire diferent del que hi havia.

Falta maduresa per poder treballar eficaçment amb la Comissió Bilateral?

La Comissió Bilateral és un òrgan simbòlicament important, però també cal que sigui efectiu políticament i tècnicament, i això s'aconseguirà si es tracten temes que realment són importants i que afecten els ciutadans. Podem fer un raonament general: el que fa la norma és crear les institucions, però el que cal és que els polítics, els ciutadans o els usuaris les usin adequadament. Ara sembla que la mirada d'aquest organisme està més posada a l'exterior, amb una expectació política que sembla inevitable, però la cooperació no ha de ser sempre un motiu d'especial rellevància pública.

Però i si parlem de traspassos?

Que la Comissió Bilateral se centri només en la política de traspassos és una mala notícia, perquè, entre altres coses, ja hi ha organismes que tenen aquesta finalitat, com la Comissió Mixta de Traspassos. El futur de la Comissió Bilateral el veig com un espai d'intercanvi d'informació i de criteris, i de decisions compartides, perquè si ens centrem en els traspassos no fem més que cridar la frustració; ja no hi ha gaires més recursos de l'Estat disponibles per ser traspassats.

Al costat d'aquests organismes tenim les conferències de presidents, de les quals alguns sectors reclamen l'impuls, al mateix temps que potser caldria plantejar-se un nou model de Conferència de Presidents.

És cert que hi ha dos models i que a Espanya la Conferència de Presidents la convoca el president del Govern central, i això és determinant en la seva funcionalitat. L'altre model seria una conferència formada per presidents de comunitats autònomes sense el president del Govern central, però de moment aquest model no el tenim. És evident que és un òrgan nou i que en sorgir a iniciativa del president del Govern central, és aquest qui en marca el calendari, l'agenda, els temes que s'hi han de tractar. Ara, això no tanca la porta a res. És previsible i possible que en el futur es puguin celebrar reunions de presidents autonòmics sense el president del Govern central. La doble opció hi és i funciona en altres països. El temps dirà si també a Espanya es reproduirà aquest doble model.



José María Pérez Medina durant la seva intervenció en el curs d'estiu de la CIMPB.

Foto: Eva Guillemet.

Ja s'ha plantejat?

No, de moment no s'ha plantejat. El que sí que ha passat és que s'han reunit autonomies governades pel mateix partit. Potser sí que estem en un moment inicial de canvi i podria ser que en un termini no gaire llarg aquest moviment es cristal·litzi en un nou model, diferent del que tenim ara. Això va ser el que va passar a Alemanya després de la guerra.

Cal una regulació de la Conferència de Presidents?

Jo diria que de moment no cal cap reglament, no és imprescindible. El que hauríem de fer és consolidar el desenvolupament d'aquestes reunions i donar-los una certa continuïtat. I és possible que, en el futur, el reglament caigui com una fruita madura que cau de l'arbre, com a conseqüència lògica de la mateixa evolució i continuïtat de les reunions.

Potser també caldria reforçar la cooperació entre comunitats.

A Espanya hi ha un dèficit de cooperació horitzontal. No tenim un hàbit de relacions entre comunitats autònomes, malgrat que hi ha exemples concrets, com la col·laboració entre Catalunya, Galícia i el País Basc en matèria de política lingüística. Però sí que és veritat que el nombre de convenis horitzontals són escassos en comparació amb els que hi ha amb l'Estat. Els motius no són clars, però potser aquí el pes de l'*auctoritas* de l'Estat continua sent un referent d'importància en moltes polítiques i el fet que l'Estat convoqui conferències sectorials a Madrid sembla que fa innecessari el tractament interautonòmic. També hauríem de tenir en compte la inèrcia o la cultura administrativa de l'Estat centralitzat, que encara té un pes important malgrat el canvi generacional que es va produint i que, de fet, també es acceptat per les comunitats autònomes.

Hi ha casos com el de Catalunya, el País Valencià i Múrcia en què, malgrat la proximitat i les semblances, no hi ha acords per un tema eminentment de diferències entre els partits que les governen.

Sí, però per exemple Galícia i Astúries són les comunitats que més col·laboren entre si i fins fa poc les governaven partits diferents. El fet que siguin diferents partits polítics és important, però no determinant. Jo crec que té més importància el referent del poder central. L'autoritat moral que exerceix l'Estat és determinant.

Aquí es planteja un altre tema: el paper que ha d'exercir l'Estat en un model descentralitzat.

La resposta a aquesta qüestió es molt personal, ja que planteja qüestions d'un gran contingut polític que van més enllà de la meua feina i experiència com a funcionari. Malgrat això, jo crec que hem de tenir present que Espanya parteix d'un model centralitzat que de mica en mica es va convertint en un model descentralitzat. El cas d'Alemanya, per exemple, va ser al revés. Primer es van constituir els *Länder* i posteriorment la República Federal d'Alemanya, i això fa que el paper de l'Estat sigui diferent. Potser el pas dels anys farà que aquestes relacions intergovernamentals a Espanya acabin sent diferents, i probablement l'evolució anirà en el sentit més federalista, en què l'Estat només es reserva les grans decisions i l'exercici d'un paper com a salvaguarda de la igualtat i capacitat d'innovació.

Avancem cap al disseny d'una política federal?

Des de la meua experiència, que no des de la meua responsabilitat política, veig com jurídicament el model actual és un Estat no federal, ja que el poder constituent és únic i l'Estat té la "competència sobre la competència". Però també veig com en la pràctica diària el funcionament de l'Estat autonòmic s'assembla molt al d'un Estat federal, encara que no es verbalitzi, no es nominalitzi. El motiu és clar: la gran majoria de les decisions de l'Estat exigeixen la conformitat de les comunitats autònomes per poder ser una realitat efectiva.





Els convenis de subscripció generalitzada es poden entendre com “cafè per a tots”, però també com a garantia d'equilibri

Els convenis de col·laboració s'han consolidat com a bona eina de treball, però hi ha qui hi mostra certes reticències. Comparteix vostè aquesta visió segons la qual l'Estat, a través dels convenis, condiona fortament l'exercici de les competències autonòmiques en els àmbits que els són propis i aquestes ho accepten perquè necessiten el finançament?

És un tema que sempre queda obert en tots els estats federals. L'Estat fa aportacions econòmiques i, a canvi, sembla que exigeix un comportament determinat a les entitats federades. A Espanya, com a plantejament teòric, podríem dir que seria acceptable, però també caldria matisar-ho molt. En primer lloc, les aportacions econòmiques que du a terme l'Estat tampoc no són tan importants com per condicionar el desenvolupament de les polítiques autonòmiques, i si mirem els convenis veurem que els imports totals no són determinants perquè una comunitat renunciï a la seva autonomia per un conveni. En segon lloc, tendim a oblidar que hi ha molts convenis que no són de finançament. També hem de dir que les condicions que posa l'Estat perquè les comunitats autònomes actuïn d'una determinada manera és un marc molt flexible, no són unes condicions gaire exigents, a part d'algun cas concret com podria ser la Llei de la dependència.

Però la sensació que es té des de Catalunya no coincideix amb aquesta percepció de llibertat d'ús dels fons distribuïts per l'Estat.

Potser pel pes de la Llei de la dependència, que és la més recent i de gran ressò social, però, en general, el marc de condicions per rebre els fons estatals no és tan

gran com perquè es pugui dir que les autonomies perden competències.

Però si entrem en casos concrets no deixarem de trobar friccions competencials, només cal mirar l'àmbit de l'habitatge, per exemple.

Hem de deixar clar que aquest debat sempre és present en un Estat federal. El Govern central té competències per l'*spending power*. Com ho gasta? Sotmès a quines condicions? La resposta està condicionada per la negociació política, i si parlem d'àmbits més grans també podríem dir que la Unió Europea obliga els estats membres a cofinançar els fons comunitaris. Tot plegat forma part del joc de les relacions interadministratives.

A part del tema competencial hi ha un altre tema sempre present, són els anomenats convenis clònics, una proliferació de convenis en els quals l'Estat acorda el mateix per a cada comunitat, i de manera separada. Això no complica les relacions intergovernamentals?

El Ministeri d'Administracions Públiques no veu malament els convenis de subscripció generalitzada, i si els anomenem *clònics* no és en sentit pejoratiu. Es pot entendre com “cafè per a tots”, però també es pot entendre com a garantia d'equilibri i de no discriminació. Un altra cosa seria el model de tractament diferenciat, però també arbitrari. En resum, hem de jugar a mantenir l'equilibri entre l'obligació que té l'Estat de tractar totes les comunitats més o menys de la mateixa manera, amb l'objectiu de la igualtat, i el fet que en alguns casos determinades comunitats tenen unes situacions especials que requereixen un tractament especial.



Estem d'acord, però també és cert que de vegades “el cafè per a tots” sembla que s'hagi convertit en la norma.

A veure, per posar-hi uns exemples, jo diria que polítiques socials, educació, treball, sanitat, és a dir, en tots els temes en què el ciutadà resulta directament beneficiat per aquestes polítiques és lògic que l'Estat actui amb un criteri d'igualtat. Però en els temes que tenen un efecte directe sobre el territori, la bilateralitat o el tracte especial tenen més sentit. Si parlem de la llengua, de la insularitat de les Canàries o del traçat del tren d'alta velocitat en un punt determi-

nat, estem parlant d'una determinada comunitat autònoma. Són situacions objectives que avalen la bilateralitat. Però no podem oblidar que hi ha temes en els quals aquesta especificitat d'una comunitat autònoma es dilueix en el marc d'un tractament igual per a totes. S'hauria de veure cas per cas, hi ha situacions que només afecten una comunitat, però hi ha polítiques que impulsa l'Estat i que han de ser iguals per a totes les comunitats, i el criteri per repartir les assignacions econòmiques ha de ser objectiu, sense caure en la discriminació, ni positiva ni negativa.

Hi ha por de dir les coses pel seu nom?

Una mica. Ara, l'única diferència teòrica entre un Estat federal i un Estat autonòmic és que en aquest últim les comunitats autònomes no tenen cap mecanisme per condicionar o limitar el que fa l'Estat. Aquesta és l'única diferència, tot i que a Espanya, amb les aliances parlamentàries, aquesta idea que no condicionen queda moltes vegades limitada, sobretot en períodes de majoria relativa parlamentària.

L'acceptació de la pràctica federal potser ens permetria avançar cap a un nou federalisme cooperatiu, que és el que ja es comença a imposar a Alemanya o Suïssa. És l'anomenada teoria del *marble cake*, que s'oposa al federalisme tradicional, anomenat *layer cake*. Segons aquesta teoria, el nou federalisme suposa passar del pastís per capes, amb diferents capes d'ingredients en què les competències no es barregen, a una nova realitat, que és la del *marble cake*, en què les capes estan barrejades. De la mateixa manera, potser a Espanya hauríem de pensar si el nostre sistema competencial és més propi d'un *marble cake* que d'un *layer cake*.

Sigui quin sigui el model, sembla que a poc a poc, i per la pràctica dels fets consumats, es va avançant cap a un Estat federal.

Sempre des de l'opinió personal, crec que Espanya anirà gradualment a un funcionament pràctic d'un Estat federal, però continuarem tenint dificultats per acceptar de manera normalitzada aquest terme. Si pensem en la història d'Espanya podem comprendre aquest rebuig d'un Estat federal; una part de l'opinió pública, no sé si majoritària o minoritària, però si més no significativa, rebutja radicalment el terme federal. Això provoca en els governants una gran cautela a l'hora d'obrir un debat sobre un qüestió que al final és nominalista i que no comporta grans canvis a efectes pràctics.