

LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN EN EL SISTEMA AUTONÓMICO

José María Pérez Medina

**Fundación Manuel Giménez Abad
Zaragoza. 24 de Abril de 2018**

TEMAS A TRATAR

- I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL
- II. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DECISIONES DEL ESTADO
- III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS
- IV. COOPERACIÓN FUNCIONAL INTERADMINISTRATIVA
- V. INTEGRACIÓN EUROPEA Y ESTADO AUTONÓMICO
- VI. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA AUTONÓMICO
- VII. PLURALIDAD CULTURAL, SOCIAL Y POLÍTICA
- VIII. RELACIONES FINANCIERAS Y DESARROLLO REGIONAL

I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL

SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- Amplio uso por parte del Estado de títulos competenciales horizontales para neutralizar el uso de la autonomía normativa, en especial la ordenación general de la economía (art. 149.1.13ª)
- Amplio uso por parte del Estado de la legislación básica. Desarrollo de la tesis de la inconstitucionalidad sobrevenida como consecuencia de la legislación básica
- Desarrollo creciente de la legislación estatal derivada del Derecho de la UE (34% del total de disposiciones generales aprobadas anualmente)
- Papel del Tribunal Constitucional como sistema concentrado de control único de resolución de controversias. Incremento de la conflictividad en vía contenciosa

CONFLICTIVIDAD

- Tendencia del Estado a negar de ámbitos propios de decisiones por parte de las Comunidades Autónomas y a asegurar la efectividad de sus políticas y decisiones
- Tendencia de las Comunidades Autónomas a imponer la defensa de sus intereses territoriales y sus posiciones ideológicas propias, aunque a veces sean opuestas a las del Gobierno. Esto supone el desarrollo de una legislación autonómica alternativa y con frecuencia discrepante de la del Estado, lo que genera conflictos no ya jurídicos, sino políticos e ideológicos
- Agotamiento de la capacidad legislativa autonómica, sobre todo la de contenido y finalidad organizativa

I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL

- Uso del Tribunal Constitucional como instrumento de confrontación y/o control político e ideológico, tanto por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas como de los partidos políticos a través de los recursos de inconstitucionalidad planteados por 50 diputados o senadores (53, en el periodo 2004-2014)

ALCANCE DE LA CONFLICTIVIDAD. DATOS ESTADÍSTICOS

- Total Conflictos ante el Tribunal Constitucional (1979-2015) : 1.619
- Conflictos planteados por el Estado (1979-2015) : 550 (34%)
- Conflictos planteados por las C. Autónomas (1979-2015): 1.069 (66%)

- Total Conflictos ante el Tribunal Constitucional (2012-2015) : 213
- Conflictos planteados por el Estado (2012-2015) : 77 (36%)
- Conflictos planteados por las C. Autónomas (2012-2015): 136 (64%)

- Total Sentencias del Tribunal favorables al Estado (2012-2015) : 134 (47%)
- Total Sentencias del Tribunal parcialmente favorables al Estado (2012-2015) : 45 (17%)

- Total Sentencias del Tribunal favorables a las C. Autónomas (2012-2015) : 28 (10%)
- Total Sentencias del Tribunal parcialmente favorables a las C. Autónomas (2012-2015) : 73 (26%)

I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL

MOTIVACIONES DEL ESTADO. Preservar y garantizar la unidad y el funcionamiento coherente del sistema autonómico:

1) Coordinar la política presupuestaria y control del gasto autonómico:

- Andalucía. Decreto-ley 3/2011. Productos Farmacéuticos
- Navarra. Ley 18/2012. Complementaria de prestaciones farmacéuticos
- Navarra. Ley 8/2013. Asistencia Sanitaria Gratuita
- Navarra. Ley 25/2013. Complemento de retribuciones de personal
- Andalucía. Convocatoria de Medicamentos
- Andalucía. Convocatoria de Plazas Docentes
- Andalucía. Selección de medicamentos
- Navarra. Decreto 117/2012. Universalización Asistencia Sanitaria
- País Vasco. Prestaciones Sanitarias
- País Vasco. Paga Extraordinaria

2) Limitar la política fiscal:

- Asturias. Ley 3/2010. Tributos
- Cataluña. Ley 5/2012. Impuesto sobre Estancias Turísticas
- Cataluña. Decreto-Ley 5/2012. Impuesto sobre Depósitos Bancarios
- Navarra. Ley 24/2012. Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica
- País Vasco. Decreto 2/2013. Nuevo Sistema Impositivo de Bizkaia

3) Garantizar la coordinación de la política económica y del tratamiento a los operadores económicos, incluso cuestionando políticas propias autonómicas

- Andalucía. Decreto Ley 6/2013. Función social de la vivienda
- Andalucía. Ley 47/2013. Función social de la vivienda
- Cataluña. Ley 9/2011. Actividad económica de Cataluña
- Cataluña. Decreto-Ley 4/2012. Horarios comerciales
- Madrid. Ley 1/2012. Protección del consumo por contratación de hipotecas
- Madrid. Ley 8/2012. Medidas fiscales, administrativas y del orden social
- Cantabria. Ley 2/2013. Fractura hidráulica

I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL

4) Velar y garantizar la igualdad

- Andalucía. Ley 9/2011. Derecho de sufragio pasivo
- C. Valenciana. Ley 5/2012. Uniones de hecho

5) Controlar y limitar el desarrollo de la organización y política de las instituciones autonómicas

- Cataluña. Ley 2/2012. Audiovisual
- Navarra. Ley 7/2011. Personal de justicia
- Navarra. Ley 10/2013. Haciendas locales
- País Vasco. Ley 5/2012. Entidades de previsión social
- País Vasco. Ley 15/2012. Seguridad pública
- Cataluña. Resolución del Parlament de 23/01/2013, referida al sujeto político y a la soberanía del pueblo catalán

MOTIVACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: evitar la extensión de las competencias del Estado y la limitación de las propias y de sus posibilidades de realizar políticas propias en defensa de sus intereses propios:

- Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)
- Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)
- Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)
- Legislación de estabilidad presupuestaria y sus efectos, por ejemplo en cuanto a tasas y su cuantía
- Legislación administrativa general (Leyes 39/2015 y 40/2015)
- Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral
- Forma de gestión centralizada de algunas subvenciones, en especial las financiadas con cargo al IRPF, con un endurecimiento paulatino en las sucesivas Sentencias del Tribunal Constitucional
- Resistencia por las CCAA a aplicar la normativa dictada por el Estado (legislación local, educación)
- Queja de las CCAA por la falta de traspaso en materia de becas, y posible alegación de la vía del art. 92 LOTC

I. CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL

PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN PARA EVITAR LA CONFLICTIVIDAD

- En fase de Proyectos de Ley : 276 Cartas de Cooperación remitidas a las Comunidades Autónomas (2012-2015)
- En fase de Leyes ya aprobadas : 123 Leyes sometidas al procedimiento especial previsto en el art. 133 de la LO Tribunal Constitucional (2012-2015)

II. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DECISIONES DEL ESTADO

1. SENADO

- Insuficiente previsión constitucional para el desarrollo de su papel de “cámara territorial”:
 - Composición y sistema de elección incoherentes,
 - Falta de relación con el título VIII, salvo la referencia al art. 155,
 - Falta de participación especial en el proceso legislativo que afecta a las C. Autónomas
 - Falta de especialización en el control de la política autonómica del Gobierno, y
 - Ausencia de vinculación entre los senadores de designación autonómica (58) y las correspondientes Asambleas Legislativas que les han designado

2. COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Fracaso de la experiencia de la reforma del Reglamento del Senado (1994) y gradual desuso de sus previsiones: Comisión General y Debates sobre el Estado Autonómico
- Discontinuidad de las reuniones, pero importantes para determinados casos (153 sesiones y 127 sesiones con debates efectivos) (29% de participación de los Consejeros, con fuertes diferencias: Extremadura 50, Castilla-La Mancha 48, Castilla y León 47, País Vasco 4, Navarra 12, Cataluña 19)
- Reproducen los planteamientos de las Conferencias Sectoriales
- Excepcionalidad de los Debates Generales sobre el Estado Autonómico (1994, 1997, 2005)

II. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DECISIONES DEL ESTADO

3. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO DEL ESTADO Y EN LAS DECISIONES MÁS RELEVANTES

- Ausencia de procedimientos de participación formalizada en la elaboración y aprobación de la legislación estatal que afecta a sus competencias, limitada a la mera audiencia, al igual que el resto de los interesados
- Falta de participación en la elaboración del Programa Nacional de Reformas y en el Programa de Estabilidad, a remitir a la Comisión europea
- Uso muy amplio de los Reales Decretos-Leyes (2012: 29; 2013: 17; 2014: 17; 2015: 12; 2016: 7; 2017: 21)
- Incoherencia del sistema, en relación con lo previsto a nivel comunitario mediante el Protocolo de Subsidiariedad de la Unión Europea, en el que sí participan

4. INICIATIVA LEGISLATIVA AUTONÓMICA

- Escaso uso y escasos resultados (181 iniciativas: 14 aprobadas, 59 rechazadas y el resto no debatidas o caducadas)
- Heterogeneidad en su uso (Proponentes: Cataluña (37%), Aragón, I. Balears y Galicia (8%))
- Todas las iniciativas aprobadas se refieren a problemas o temas relativos al ámbito exclusivo de la Comunidad Autónoma proponente

II. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DECISIONES DEL ESTADO

5. COOPERACIÓN INFORMAL

- Reuniones del Presidente del Gobierno con los Presidentes de las Comunidades Autónomas (136, en 2000-2017)
- Actividad de los Grupos parlamentarios nacionalistas o regionalistas, en casos de mayoría relativa del partido que apoya al Gobierno, mediante:
 - Apoyo para la investidura del Presidente del Gobierno
 - Apoyo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado anuales
 - Apoyo para la aprobación de proyectos de leyes estatales, condicionando su resultado final

III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Origen informal y paulatina juridificación, a partir de la experiencia, no respondiendo a un modelo preestablecido. La Ley asume las buenas prácticas
- Dualidad y tensión cooperación formal / informal y cooperación multilateral / bilateral
- Fuerte influencia de los alineamientos políticos y menor de los intereses territoriales

1. CONFERENCIA DE PRESIDENTES

- Discontinuidad en sus reuniones (6 reuniones, en 2004-2017)
- Sustracción de temas relevantes y confusión con los temas sectoriales
- Ausencia de previsión para la elaboración de estrategias a medio y largo plazo
- Insuficiente desarrollo del Comité Preparatorio, de Impulso y Seguimiento
- Insuficiente desarrollo de la Secretaría y de su vinculación con el sistema de Conferencias Sectoriales

2. CONFERENCIAS SECTORIALES

- Funcionamiento jerarquizado y excesivo papel director e impulso del Estado
- Débil formalización e institucional. Ausencia de automatismo en su funcionamiento
- Número elevado (40): algunas con mayor actividad (12) y otras con escasa importancia y actividad (28). Ausencia de una C.S. de Política Económica
- Mayor actividad al inicio de cada Legislatura y decaimiento gradual
- Ausencia de mecanismos de cooperación intersectorial

III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3. COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN

- Reflejo de la asimetría del sistema autonómico
- Atractivas para las Comunidades e incómodas para el Estado, pues exigen una gestión compleja: iniciativa generalista y horizontal y respuesta especializada
- Papel relevante de la cooperación bilateral informal, sobre todo referida a las grandes infraestructuras o a actuaciones referentes al uso del espacio físico y del territorio
- Formalización insatisfactoria en los Estatutos de Autonomía modificados a partir de 2006
- Escasez y discontinuidad en sus reuniones (137 reuniones de las 19 Comisiones iniciales, en 1980-2005; y 22 reuniones de las 5 Comisiones reguladas en los Estatutos, en 2006-2017)

4. PLANIFICACIÓN CONJUNTA

- Uso muy limitado de la previsión de planes y programas conjuntos, inspirado en el modelo del art. 91a y 91b de la Ley Fundamental de Bonn
- Elaboración práctica por parte del Estado, con poca aportación de las C. Autónomas (Ej: Plan Estatal de Vivienda, 2018-2021; Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020; Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista, 2017; Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar, 2015-2020)

III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Rigidez en el sistema competencial, desinterés de ambas partes, falta de liderazgo del Estado e insuficiente trabajo técnico
- Ausencia de mecanismos de cooperación intersectorial
- Tendencia y aspiración a la creación de servicio público integrados en los que participan todas las Administraciones, imitando la organización del Sistema Nacional de Salud, como medio que ordena los objetivos y medios de todas las Administraciones: Sistema Nacional de Empleo, Sistema Nacional de Protección Civil, etc

5. FINANCIACIÓN CONDICIONADA A CARGO DEL ESTADO

- Escasez de las aportaciones presupuestarias del Estado (9.413 M€ en 2011; 4.007 M€ en 2013):
 - Pensiones No Contributivas: 1.427 M€
 - Empleo y Formación Profesional: 1.393 M€
 - Fondo de Compensación Interterritorial: 672 M€
 - Ayudas para Infraestructuras Viarias y Otras Ayudas del M. Fomento: 205 M€
 - Ayudas para Funcionamiento Ferrocarriles Metropolitanos (Madrid y Barcelona): 247 M€
 - Ayudas para Construcción Metropolitanos y Tranvías: 24 M€
 - Agricultura y Ganadería: 205 M€
 - Educación, Cultura y Deporte: 40 M€

III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Escasa precisión de las cláusulas de condicionabilidad
 - Gestión presupuestaria compleja, con fuertes retrasos en la efectividad de la transferencias, lo que dificulta la evaluación de resultados
6. PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS DEL ESTADO Y EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS
- Importante previsión normativa de la participación de las Comunidades Autónomas en Órganos colegiados de la administración del Estado (279)
 - Efectos insatisfactorios de esta participación, ya que los temas tratados interesan menos a las Comunidades Autónomas que al Estado y que a los agentes sociales participantes (Ej: Consejo Nacional del Agua; Consejos Asesores y Consultivos)
 - Escasa participación en Organismos del Estado (Ej: Confederaciones Hidrográficas, Puertos, Inspección de Trabajo, Instituto de Salud Carlos III, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Servicio Español para la Internacionalización de la Educación, etc)
 - Escaso desarrollo de los instrumentos de “cogestión” administrativa:
 - Consorcios: Consorcio Casa Árabe (Andalucía y Madrid), Consorcio de Santiago de Compostela (Galicia), Consorcio Ciudad de Toledo (C-La Mancha), Consorcio para la Creación, Construcción, Equipamiento y Explotación del Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación (Cataluña), Consorcio de la Zona Especial Canaria, Patronato del Archivo de la Corona de Aragón (4 Comunidades)

III. COOPERACIÓN POLÍTICA ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Fundaciones Públicas: Teatro Real de Madrid, Fundación Observatorio Ambiental del Puerto de Granadilla (Canarias), Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (17 Comunidades)
- Sociedades Mercantiles: Empresa de Transformación Agraria, S.A-TRAGSA, (participación de cada Comunidad en el capital social del 0.0034 %)

7. COOPERACIÓN HORIZONTAL

- Limitado uso de los convenios de Cooperación entre Comunidades Autónomas, con contenidos muy limitados y compromisos excesivamente genéricos (87 tramitados a las Cortes Generales, en 1979-2017)
- Intento de crear y consolidar una Conferencia de Presidentes horizontal, que culmina en la Conferencia de Gobiernos Autonómicos (2011), pero que carece de continuidad y de verdadero interés para las Comunidades Autónomas
- Escasez de Órganos interautonómicos de cooperación (Ej: Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas-FORTA, Asociación de Agencias de Desarrollo Regional-ADR)
- Desarrollo de algunas iniciativas bilaterales de cooperación (Ej: Ceuta-Melilla, Asturias-Galicia, País Vasco-Navarra, Cataluña-Illes Balears)
- Incapacidad de la cooperación horizontal para adoptar soluciones efectivas a problemas compartidos

IV. COOPERACIÓN FUNCIONAL INTERADMINISTRATIVA

- Importancia de la cooperación técnica, con significativas características de informalidad y opacidad. Frecuencia de consultas técnicas, esporádicas, telefónicas
- Asunción del método de trabajo de concertación técnica, propia del ámbito comunitario

1. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA

- Importancia relevante de las Comisiones Sectoriales, formadas por Directores Generales (84) y de los Grupo de Trabajo Sectoriales (69)
- Débil regulación y formalización. Insuficiente adscripción a las Conferencias Sectoriales e independencia funcional en la práctica
- Frecuentemente ausencia de Actas. Sólo se dispone de Notas-Resumen
- Incremento considerable de las reuniones virtuales, mediante videoconferencia, lo que incrementa la opacidad

2. PARTICIPACIÓN EN PROCEDIMIENTOS AJENOS

- Elaboración de Informes en procedimientos administrativos ajenos. Ej:
 - Utilización de Recursos Hidráulicos (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas)
 - Concursos de Traslados de Cuerpos Docentes (Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional)
 - Incapacidad Temporal Laboral (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)

IV. COOPERACIÓN FUNCIONAL INTERADMINISTRATIVA

3. SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACIÓN

- Desarrollo de sistemas integrados de información y de plataformas informáticas de comunicación entre diferentes Administraciones:
 - Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo-SISPE. Su finalidad es *“la integración de la información, relativa a la gestión de las políticas activas de empleo, que utilizan los distintos Servicios Públicos de Empleo, garantizando que cada uno de ellos pueda desarrollar las funciones que le son propias”*.
 - Registro Integrado Industrial-RII. Tiene como objeto *“a) Integrar la información sobre la actividad industrial en todo el territorio español que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las Administraciones Públicas en materia industrial, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de comunicación o de declaración responsable”*.

4. COORDINACIÓN DE LA ACTIVIDAD GESTORA DE DIFERENTES ADMINISTRACIONES

- Desarrollo de sistemas para coordinar la aplicación práctica de una norma o concertar pautas de actuación de los diferentes gestores que intervienen:
 - Coordinación de las Autoridades de Gestión de los programas de Desarrollo rural Rara el período 2014-2020. Tiene como objeto *“establecer las normas de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural correspondientes al periodo de programación 2014-2020, en el marco de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1305/2013*

IV. COOPERACIÓN FUNCIONAL INTERADMINISTRATIVA.

Convenios de Cooperación

- Los Convenios son el Instrumento mediante el que se formalizan las Técnicas de Cooperación (art. 144.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público)
- Flexibilidad del instrumento, que da respuesta a diferentes situaciones, que tienen en común la búsqueda de soluciones posibles y efectivas a problemas no resueltos por el Derecho.
- Uso muy frecuente, sobre todo por su flexibilidad y agilidad (11.000, en 1980-2017)
- Aparentemente bilaterales, pero el Estado tiene de usarlos multilateralmente
- Escasa proyección temporal y tendencia a la repetición anual
- Escasa ambición de los compromisos que se adquieren, que básicamente son de contenido práctico y técnico y de escasa proyección temporal
- Complejidad de su gestión administrativa, debido a su régimen de autorización previa
- Tipos de Convenios, según su finalidad:
 - 1) Convenios para el Fomento de la Actividad de otra Administración. Tienen como finalidad la participación financiera de una Administración en actuaciones que competencialmente corresponden a otra, con el fin de incentivar su actuación. La iniciativa e interés suele corresponder al Estado.
 - 2) Convenios para la Auxilio Mutuo. Tienen como finalidad establecer un sistema mediante el que dos Administraciones usan los mismos recursos humanos y/o materiales adscritos a una de ellas y sin cambiar la titularidad. Normalmente conllevan una compensación financiera destinada a la Administración titular de los recursos para financiar el coste económico de esta actividad o ayuda prestada. La iniciativa suele corresponder al Estado.

IV. COOPERACIÓN FUNCIONAL INTERADMINISTRATIVA.

Convenios de Cooperación

- 3) Convenios para el Intercambio y Suministro de Información entre diferentes Administraciones. Tienen como finalidad el tratamiento conjunto de la información disponible y aportada por diferentes Administraciones en un sistema único y de uso compartido y que ayuda a mejorar el conocimiento de la realidad.
- 4) Convenios para la Integración de Medios de diferentes Administraciones Públicas en un sistema estable y permanente o en un plan de trabajo conjunto. Tiene por finalidad integrar los medios e iniciativas disponibles en un sistema coherente, ordenado y con voluntad de permanencia, aportando una solución jurídica, e incluso dotada de personalidad jurídica propia, con la correspondiente pérdida de autonomía respecto de sus Administraciones de origen.
- 5) Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio o Espacio Físico. Su finalidad es coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes Administraciones, en el ejercicio de competencia materialmente diferentes, pero que coinciden en el mismo espacio físico (Ej: ordenación del territorio-infraestructuras-medio ambiente).

V. INTEGRACIÓN EUROPEA Y ESTADO AUTONÓMICO

1. SISTEMA COMPETENCIAL INTERNO Y COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

- Falta de referencia constitucional a la Unión Europea. Problema constitucional de la recepción del Derecho comunitario en la Constitución española
- Ampliaciones competenciales sucesivas de la UE, que perjudican a las Comunidades y suponen una limitación de los Estatutos de Autonomía
- Europeización o Comunitarización de la Cuestión Regional. Asunción del debate planteado en Alemania y otros Estados de la UE. Fracaso en la Convención sobre el Futuro de Europa
- Limitaciones del modelo del Comité de las Regiones, creado en su momento para resolver el problema

2. CUMPLIMIENTOS E INCUMPLIMIENTOS DEL DERECHO COMUNITARIO

- Destinatarios de decisiones políticas de gran relevancia: Reforma Constitucional de 2011: exigencia comunitaria (art. 135)
- Creación de obligaciones comunitarias para el Estado, pero también para las CCAA
- Relevancia del Estado como responsable de los incumplimientos internos del Derecho comunitario
- Establecimiento de un procedimiento especial para aplicar en caso de que el incumplimiento se impute al Estado (2 casos: País Vasco y C. Valenciana)

V. INTEGRACIÓN EUROPEA Y ESTADO AUTONÓMICO

3. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO COMUNITARIO: EL PROTOCOLO DE SUBSIDIARIEDAD

- Participación en los Dictámenes emitidos por el Comité de las Regiones
- Concertación entre el Congreso y el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y, en su caso, emisión de observaciones sobre las propuestas comunitarias:
 - Informes Emitidos : 217, en 2012-2017
 - Dictámenes con Observación : 8, en 2012-2017
 - Dictámenes de Vulneración: 11, en 2012-2017
 - Escasez de Asambleas de Comunidades que han emitido Dictámenes : Cantabria (10), Galicia (10), La Rioja (10), Cataluña (8), Aragón (7), País Vasco (7) y Extremadura (2)

4. SISTEMA DE PARTICIPACION AUTONÓMICA EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

- Participación Política. la participación en el Consejo de Ministros de la UE (desde 2004, con rotaciones semestrales)
- Participación Técnica: la participación de funcionarios y técnicos de las Comunidades en Grupos de Trabajo del Consejo (desde 2004, con rotaciones semestrales) y en Comités “de Comitología” (desde 1996, por periodos de 2 a 4 años según cada Comité)

VI. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA AUTONÓMICO

1. MEDIOS HUMANOS

- Escasez de recursos humanos del Estado : 522.412 efectivos (21% del total empleados público) y escasa presencia territorial : 370.863 efectivos (15% del total)
- Desorientación e inadaptación de los servicios centrales del Estado
- Alejamiento profesional y territorial, que dificulta la coordinación técnica interautonómica
- Élite burocrática originaria y radicada en la capital (altos cargos nombrados en 2011-2012: 38% nacidos en Madrid, 10% en Castilla y León, 8% en Andalucía y Galicia, 5% en Cataluña, 4% en C. Valenciana). Falta de participación de la élite periférica en el ejercicio del poder del Estado (sólo el 2% de los nombrados son funcionarios de cuerpos de C. Autónomas). Desafección de la élite periférica con el proyecto estatal
- Papel de los cuerpos superiores de funcionarios, que participan en las decisiones políticas y en la política territorial, y que no tienen presencia fuera de la capital

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Mantenimiento del esquema de organismos autónomos y entidades públicas empresariales existente, sin prever nuevas necesidades para abordar la descentralización. Los cambios orgánicos proceden más de la liberalización de servicios o de las decisiones o trabajo de la UE que de la descentralización
- Debilidad de la Administración Periférica. Cierta “abandono” del territorio
- Insuficiencia de la información disponible y dificultades para su adecuado análisis

VI. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA AUTONÓMICO

3. INSTRUMENTOS DE LA ACCIÓN DEL ESTADO

- Importancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (138.883 efectivos)
- Importancia de la inversión del Estado, que se apoyó en su momento en la cofinanciación comunitaria y que se mantiene como un recurso y argumento político del tratamiento a cada Comunidad Autónoma (14.823 M€, en 2018; de los que 10.129 M€ se regionalizan)
- Uso muy frecuente de la política subvencionadora destinada a los sectores económicos y sociales, y con frecuencia al margen de las Comunidades Autónomas

4. CULTURA POLÍTICA Y PERCEPCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

- Confusión de responsabilidades de cada nivel de cara a los ciudadanos
- Pervivencia de una cultura política administrativa centralista, con aspiración a “coordinar” a las Comunidades Autónomas
- Alejamiento de la gestión más cercana al ciudadano y desconocimiento de “buenas prácticas” locales. Falta de política del Estado orientada al “desarrollo regional”
- Dificultades para garantizar la coordinación entre sectores y vinculación con los intereses económicos y sociales para la defensa del sector
- Apelación frecuente a la igualdad social y económica como justificantes de la intervención del Estado
- Diferentes visiones y expectativas de las Comunidades sobre la acción del Estado: las Comunidades menos desarrolladas desean mayor intervención del Estado

VII. PLURALIDAD CULTURAL, SOCIAL Y POLÍTICA

- Diferentes relatos históricos sobre la formación y unión de España: acontecimientos resaltados y olvidos históricos conscientes
- Excesiva heterogeneidad de las unidades federadas (población, extensión, economía, cultura y lengua)
- Tendencia a la asimetría y la petición de reconocimiento del hecho diferencial
- Sociedades y culturas política diferentes, que generan partidos políticos propios. Papel doble de los partidos nacionalistas y regionalistas: como defensores de la identidad propia y como gestores de sus intereses. Sistemas propios de partidos (Cataluña, País Vasco y Navarra) y partidos relevantes (Canarias, Galicia, Aragón, Illes Balears, C. Valenciana)
- Identidad colectiva dual muy extendida (73%; 15% únicamente español y 6% únicamente de su Comunidad Autónoma), pero con fuertes diferencias entre Comunidades (predominantemente española: Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, La Rioja, Murcia, C. Valenciana) (predominantemente autonómica: Cataluña, País Vasco, Navarra, Canarias, I. Balears)
- Diferentes concepciones de la “nación” e insuficiente desarrollo del concepto “nacionalidad”
- Pervivencia de algunos rasgos característicos del Estado centralizado original y ausencia de “pacto federal”. Federalismo “concedido”
- Opinión pública militante y fuertemente defensora de los respectivos territorios
- Dificultades para la aceptación de la pluralidad y de la existencia de gobiernos de otros partidos

VIII. RELACIONES FINANCIERAS Y DESARROLLO REGIONAL

SISTEMA DE FINANCIACIÓN

- Permanente queja y petición de revisión constante
- Importancia básica de la capacidad tributaria del Estado, y debilidad de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas
- Falta de participación en la fijación de tributos y reducción al papel de “Administraciones gastadoras”, pero que apenas ingresan
- Debilidad negociadora del Consejo de Política Fiscal y Financiera con las Comunidades Autónomas
- Incoherencia entre el sistema territorial y el sistema de partidos, lo que dificulta la negociación y los posteriores pactos financieros
- Diversidad de posiciones por parte de las Comunidades Autónomas e intereses enfrentados
- Obligatoriedad del equilibrio presupuestario (art. 135 Constitución). Desarrollo de instrumentos coercitivos a cargo del Estado: la Ley de Estabilidad Presupuestaria
- Fuerte crítica del reparto de los objetivos de gasto y del endeudamiento. Método para la fijación del Techo de Gasto
- Diferentes valoraciones del gasto público: políticas sociales de las Comunidades Autónomas - políticas inversoras del Estado

VIII. RELACIONES FINANCIERAS Y DESARROLLO REGIONAL

DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

- Dualidad de situación económica. Supone diferentes aspiraciones de las Comunidades Autónomas: más o menos intervención del Estado
- Comportamiento demográfico muy desigual, que tiene efectos económicos
- Mantenimiento de las desigualdades regionales
- Ausencia de una política de Desarrollo Regional al margen de la Política Comunitaria y de los Fondos Comunitarios
- Desarrollo de políticas parciales, bilaterales e informales para la defensa de los intereses propios de cada Comunidad Autónoma. Diferente actividad de los agentes sociales
- Auge del debate de la posible limitación de la solidaridad y creciente interés por los estudiosos referidos a las “balanzas fiscales” y el “federalismo competitivo”
- Indicios de Federalismo competitivo