

El jefe del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero (derecha) apoya la campaña para la presidencia de la región de Cataluña de José Montilla en octubre de 2006. Montilla resultó electo.



Las Comunidades Autónomas y los municipios asumen mayores responsabilidades

Las regiones españolas ganan poder

POR ROBERT AGRANOFF

EN ESPAÑA, LA CONTIENDA ENTRE EL GOBIERNO central y los 17 gobiernos regionales puede ser inestable. El debate alcanzó un punto álgido a mediados de 2007 con relación a las demandas de mayor autonomía de los vascos cuando el líder de

la oposición Mariano Rajoy, del Partido Popular, acusó al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, de haber negociado con los terroristas vascos de ETA a espaldas del pueblo español y de haber “juguetado con la estructura del Estado como un niño con un mecano”. Sin embargo, de acuerdo con las encuestas de opinión popular de agosto de 2007, la popularidad de Zapatero de hecho subió a raíz de que ETA dio marcha atrás al cese al fuego el 6 de junio.

Ningún país ha transitado hacia un sistema intergubernamental tan rápidamente como España en décadas recientes. Poco después del fallecimiento del dictador español Francisco Franco en 1975, se restauró la democracia y se adoptó un sistema político federal en prácticamente todo, excepto en el nombre, que llevó la autonomía a los gobiernos regionales y locales, con competencias divididas entre la autoridad central y los 17 gobiernos regionales, que en España se llaman “Comunidades Autónomas”. La división jurisdiccional ha evolucionado mediante leyes marco, el Tribunal Constitucional y las relaciones intergubernamentales cotidianas.

Líderes subnacionales con ambición han procurado principalmente una mayor descentralización y la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y niveles locales. Además de sus 17 Comunidades Autónomas, en 2005 España tenía 50 provincias supra municipales (7 fusionadas con Comunidades Autónomas), 81 comarcas, 8 107 ciudades o entidades municipales, 909 consorcios (sociedades verticales entre municipios, provincias, Comunidades Autónomas y el Estado),

988 servicios intermunicipales y alrededor de 3 700 unidades submunicipales y corporaciones gubernamentales. Muchos organismos conjuntos constituidos por representantes del gobierno central y organismos de las Comunidades Autónomas se han desarrollado a partir de la transferencia de competencias y la programación concurrente. El ingreso de España a la Unión Europea en 1986 afectó las políticas en áreas tales como uso de la tierra, disposición de desechos sólidos, gestión de la zona costera, empleo e inmigración.

Cómo interactúan los gobiernos

En España, las relaciones intergubernamentales, o RIG, se llevan a cabo en tres niveles:

- **Las RIG macro** incluyen las interacciones políticas entre dirigentes regionales y nacionales, así como los temas de gran importancia relativos a la delimitación del territorio o la concurrencia de competencias.
- **Las RIG meso** son los contactos rutinarios menos visibles, pero importantes, entre funcionarios; la negociación de subsidios y contratos; el establecimiento de asociaciones gubernamentales, etc.
- **Las RIG micro** son el nivel operativo que no está al alcance de la vista pública en el que se negocian los proyectos, se cumplen y se hacen cumplir las normas y estándares, se gestionan los contratos, se zonifica la tierra, se expiden los permisos de construcción.

Las RIG macro. Esta forma de interacción incluye los temas de conflicto regional que generalmente involucran la identidad, las facultades o el financiamiento y que atraen la atención en el extranjero. Además, los partidos regionales a menudo negocian acuerdos en el Parlamento central para la formación de gobiernos de coalición. Los conflictos políticos siempre llaman la atención, y estas contiendas son significativas y definen las RIG, hasta cierto punto. Pero asimismo entran en juego asuntos de política territorial.

El Parlamento aprobó en Madrid leyes marco que también animan la dinámica de las RIG. La mayor parte de las facultades no están claramente compartimentadas sino que impactan a dos o más órdenes. Un estudio de alrededor de 74 políticas tanto internas como exteriores, no relacionadas con la defensa, indicó que 17 de ellas

SECCIÓN ESPECIAL

Unidad en la Diversidad

LA INDIA 2007



Robert Agranoff es catedrático emérito de la Facultad de Asuntos Públicos y del Medio Ambiente de la Universidad de Indiana-Bloomington y profesor del *Instituto Universitario Ortega y Gasset* de Madrid. Está terminando un libro sobre las relaciones intergubernamentales en España.

implicaban exclusivamente a la jurisdicción central y 19 exclusivamente a la autoridad de la comunidad autónoma; las 38 restantes eran de naturaleza mixta. En este último grupo se encuentran las políticas más importantes, como educación, salud, asistencia social, apoyo a los ingresos, desarrollo económico y comercial, transporte, gobierno local y gestión del medio ambiente. La gestión de los sistemas de educación y salud se hace de manera conjunta entre Madrid y las Comunidades Autónomas. El gobierno local opera bajo leyes aplicables en todo el país que tienen consecuencias en las elecciones, la financiación y la organización y los servicios básicos.

RIG meso. Los amplios acuerdos entrelazados de España —leyes marco centrales que se complementan con legislación y normatividad adicionales en las Comunidades— indican que ambos órdenes de gobierno tienen un gran interés en el proceso de implementación en muchas áreas. El sistema español de gobierno parlamentario y de gabinete hace posible que gran parte de esta actividad se lleve a cabo en las ramas ejecutivas por administradores y que los contactos con sus contrapartes sean muy amplios. El contacto a nivel de política de ministros y jefes de gobierno en España es menor que en federaciones parlamentarias como Australia, Canadá y la India. Sin embargo, recientemente fue constituida una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas que se reúne dos veces al año con el Jefe del Gobierno español. Estas reuniones están enfocadas en el diseño de políticas de amplio espectro, dejando los otros temas a cargo de los contactos bilaterales, principalmente.

Los temas en torno al diseño de las políticas también son importantes generadores de RIG en el nivel meso. Por ejemplo, Madrid sólo regula a grandes rasgos la planificación urbana y la zonificación. Cada comunidad autónoma tiene sus propias leyes relativas a desarrollo urbano, permisos, construcción y regulaciones. Cada municipio debe presentar y actualizar un plan de desarrollo a 10 años aprobado por la Comunidad Autónoma y que incluya las excepciones permitidas. Los mismos procesos de planificación y operación son aplicables a los asuntos locales de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a proveer infraestructura, asistencia social, nivel de ingreso, servicios de salud y educación. En todas estas áreas, muchos de los asuntos intergubernamentales de nivel medio eran atendidos anteriormente entre Madrid y las Comunidades Autónomas y ahora incumben a las Comunidades Autónomas y a los gobiernos locales.

El resultado es que casi toda la “acción” en varias de estas áreas está centrada en las capitales de las Comunidades Autónomas. Los alcaldes y sus concejales negocian con los departamentos regionales sobre materias tales como la financiación y la interpretación, revisión y aprobación de las políticas. Asimismo, la principal organización de interés público para las unidades gubernamentales, la Federación Española de Municipios y Provincias, se basa más bien en el cabildeo de los afiliados a nivel de Comunidades Autónomas y en la defensa a nivel de Comunidades Autónomas de las asociaciones no afiliadas en el País Vasco y en Cataluña.

Las RIG micro. Este nivel, que no está a la vista del público, incluye las negociaciones de los proyectos, hacer valer los estándares y la gestión de contratos. Varios municipios pequeños carecen de la base de población e ingreso suficientes para ofrecer toda la gama de servicios necesarios de esta naturaleza, como manejo del agua y de aguas residuales, recolec-



Un representante de Batasuna, partido vasco independentista ilegal, participa en una conferencia noticiosa en San Sebastián, en septiembre.

ción de basura, caminos de acceso y sanidad. Si no proporcionan directamente este servicio, tienen tres opciones: permitir que el gobierno provincial provea el servicio, formar un distrito especial con los municipios cercanos para la prestación de los servicios o celebrar un contrato de servicios ya sea con otro gobierno municipal o con una compañía privada. Las tres posibilidades son de carácter intergubernamental y requieren la aprobación de la Comunidad Autónoma. Los municipios establecen una interacción con los funcionarios de Educación de las Comunidades Autónomas en materias tales como terrenos para nuevas escuelas. La relación intergubernamental se da dentro del marco más amplio de las RIG meso y macro. A fin de cuentas es aquí donde un gobierno funciona —o no— en un sistema federal.

Dónde coinciden los gobiernos

Existen cuatro mecanismos adicionales que ayudan a mantener la integridad del sistema de relaciones intergubernamentales:

- Conferencias sectoriales o reuniones multilaterales y foros temáticos con un enfoque en áreas de política para la solución de problemas e intercambio de puntos de vista entre Madrid y las Comunidades Autónomas.
- Comités de cooperación bilateral, esencialmente organismos de negociación orientados hacia los proyectos, compuestos por los organismos administrativos de primer y segundo nivel administrativo del Estado y la Comunidad Autónoma. Estos organismos en un principio negociaron la transferencia de servicios “hacia abajo” y después se hicieron cargo de las últimas transferencias de facultades de salud y educación en algunas regiones.

- Proyectos y programas conjuntos entre Madrid y los gobiernos de las Comunidades Autónomas, particularmente en áreas de competencias concurrentes o comunes, incluyendo aquéllas cuya implementación está relacionada con la UE.
- Acuerdos de colaboración bilateral y multilateral, es decir, los contratos que vinculan a dos o más gobiernos. Este tipo de mecanismo ha sido el más utilizado, ya que más de 5 000 acuerdos de colaboración han sido suscritos por Madrid y los gobiernos regionales, así como muchísimos otros entre los gobiernos provinciales y municipales y las unidades especiales de gobierno.

La formación del "Estado de las Autonomías" español ha dependido fuertemente de estos cuatro tipos de acuerdos y comités.

Las relaciones fiscales también son fundamentales en un sistema con desequilibrio vertical. Los estudios más recientes revelan que, en 2005, "las fuentes impositivas propias" —los impuestos establecidos localmente— de las Comunidades Autónomas representaron sólo 0.9 por ciento del total de los ingresos. Las Comunidades Autónomas reciben 50.3 por ciento de sus ingresos como una participación fija de diversos impuestos recaudados en su nombre por el gobierno central. Reciben 46 por ciento adicional en diversos pagos de transferencias del presupuesto central (sin tomar en cuenta el régimen fiscal especial para las Comunidades Autónomas vasca y navarra).

A los municipios le va un poco mejor, en tanto que, en 2002, los impuestos directos e indirectos, las cuotas y tarifas y otras fuentes de ingresos ascendieron a alrededor de 65 por ciento de los ingresos locales. Otro 13 por ciento procede de las transferencias estatales y el resto, de transferencias provinciales y de las Comunidades Autónomas. Sólo una parte de ellas son no condicionadas y las demás dependen de que se lleven a término proyectos específicos.

Las fuerzas que mueven las relaciones intergubernamentales

Al parecer, muchos factores importantes animan la dinámica de las RIG:

- Los marcos constitucional e institucional del Estado, en particular las garantías de autonomía y la participación en los ingresos estatales, aseguran la interacción entre los distintos niveles.
- Las leyes marco en varias áreas esenciales de políticas públicas, aunadas a la estructura básica de la Comunidad Autónoma y de los gobiernos locales, enmarcan la interdependencia entre los niveles.
- Europeización significa que áreas como empleo, inmigración, desechos urbanos, entierro de residuos, adquisiciones públicas, horario de trabajo de los empleados e impacto medioambiental suponen un cuarto nivel de gobierno.
- La competencia electoral, los gobiernos de coalición y la alternancia de los partidos políticos en el gobierno han fortalecido a las Comunidades Autónomas y, hasta cierto punto, a los gobiernos locales y los han protegido del control verticalista creando una "política del lugar", en cada unidad de gobierno.
- La política cultural española se alimenta de la importancia que se concede al lugar y al individualismo y que conduce a la tradición de contactos unilaterales múltiples para complementar cualquier actividad multilateral.
- En concordancia con las tradiciones subnacionales de profunda participación administrativa en las relaciones intergubernamentales, las formas de federalismo administrativo y ejecutivo son las modalidades de interacción preponderantes. Éstas refuerzan la naturaleza tendiente a la federalización de las relaciones intergubernamentales españolas. 