

# RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE CARÁCTER VERTICAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: EL SER, EL DEBER SER Y POSIBLES RETOS DE FUTURO (\*)

EVA SÁENZ ROYO

«One way to understand the intergovernmental relations over time is to follow the Money»

STEPHENS/WIKSTROM (2007): 6, 17.

INTRODUCCIÓN.—1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SUBVENCIONES CONDICIONADAS: LA ORIENTACIÓN DESDE EL CENTRO DE POLÍTICAS AUTONÓMICAS Y SU COMPATIBILIDAD CON EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: 1.1. *Las relaciones intergubernamentales como instrumento para territorializar el poder de gasto del centro.* 1.2. *La compatibilidad de las subvenciones condicionadas y el sistema de distribución de competencias: la voluntariedad en las relaciones intergubernamentales.* 1.3. *La voluntariedad, la libertad y la autonomía financiera de las CCAA como realidades inseparables: la importancia del sistema de financiación autonómico en la definición de las relaciones intergubernamentales.* 1.4. *El por qué actualmente las relaciones intergubernamentales no suponen una alteración del sistema competencial establecido en la Constitución española. La desaparición de los presupuestos que dieron lugar a la STC 13/1992.* 1.5. *La perspectiva desfasada de las últimas reformas estatutarias frente a la práctica de las RIGs en España.*—2. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO FORMA DE HACER PARTÍCIPES A LAS CCAA EN LA TOMA DE DECISIÓN ESTATAL: 2.1. *Las novedades introducidas por la LAAD en materia de RIGs.* 2.2. *Composición y toma de decisiones en el seno del Consejo Territorial.* 2.3. *La eficiencia de las relaciones intergubernamentales como instrumento de participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales.*—BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

Desde que la Constitución española evitara aludir a los términos «federal» o «federación» para referirse formalmente a la estructura de organización

---

(\*) Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación (DER2012-39179) sobre «Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, siendo el investigador principal D. José Tudela Aranda.

territorial del poder que instauraba, ha sido una constante en el ámbito tanto académico como político la discusión sobre si España es un Estado Federal o no. Más allá del debate estrictamente terminológico, que resulta irrelevante (1), la comparación con modelos federales tiene como objetivo la detección de posibles deficiencias en un modelo como el nuestro y la propuesta de posibles mejoras. A este respecto es común en la doctrina señalar que si bien el grado de descentralización política es asimilable a la de un modelo federal, los principales déficit que muestra nuestro Estado Autonómico se encontrarían en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (2). Investigaciones recientes sostienen que en el ámbito de las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal no podríamos hablar propiamente de déficit y que en gran medida nos asemejamos a federaciones más maduras (3). En cambio, se señala que la colaboración vertical requeriría de una profunda revisión (4).

En estas líneas vamos a analizar si las relaciones intergubernamentales de carácter vertical en España cumplen o no los objetivos que deberían en un modelo de descentralización política como el nuestro tomando como referencia los objetivos que actualmente cumplen las relaciones intergubernamentales en otros modelos federales. Esta comparación nos permitirá conocer en mayor medida si en este tipo de relaciones se producen en nuestro Estado Autonómico deficiencias o peculiaridades que nos alejen de un modelo federal.

Con esta finalidad dividiremos nuestro trabajo en función de los dos grandes objetivos que, desde nuestro punto de vista, deben o pueden cumplir las relaciones intergubernamentales en los modelos federales. Y es que, más allá del sentido puramente informativo y del mero intercambio de puntos de vista o de solución de conflictos particulares, podríamos señalar que el sentido fundamental de la cooperación vertical en un modelo descentralizado políticamente es doble: por una parte, puede ser un instrumento utilizado por el Estado central para influir en la orientación de las políticas estatales/autonómicas a partir de transferencias financieras o subvenciones condicionadas; por otra parte, puede suponer una vía para hacer más partícipes a los Estados/CCAA en la toma de decisiones del Estado central. A continuación analizaremos el grado de cumplimiento de dichos objetivos en nuestras relaciones intergubernamentales,

---

(1) VÍRGALA a este respecto destaca que puede haber federalismo sin la forma constitucional federal (como sería el caso de España), al igual que un Estado formalmente federal sin realizar un auténtico federalismo (como en Austria). *Vid.* VÍRGALA FORURIA (2011): 110.

(2) TUDELA ARANDA (2011): 238, 263.

(3) COLINO CÁMARA (2010): 341 y sigs.

(4) GARCÍA MORALES (2009): 89.

para detectar posibles deficiencias respecto a lo existente en otros modelos federales.

1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SUBVENCIONES  
CONDICIONADAS: LA ORIENTACIÓN DESDE EL CENTRO DE POLÍTICAS  
AUTONÓMICAS Y SU COMPATIBILIDAD CON EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN  
DE COMPETENCIAS

1.1. *Las relaciones intergubernamentales como instrumento  
para territorializar el poder de gasto del centro*

En España hay una percepción bastante generalizada de que las relaciones de cooperación intergubernamentales, especialmente las desarrolladas en el ámbito de las Conferencias Sectoriales, no son lo que deberían ser y que constituyen más bien una forma de intervención del Estado en esferas autonómicas a partir de las subvenciones condicionadas (5).

No obstante, hay que señalar que es algo habitual en todos los sistemas federales que las relaciones intergubernamentales sirvan para la orientación desde el centro de políticas estatales a partir de incentivos económicos como las subvenciones condicionales.

Así, en primer lugar, es habitual el reconocimiento de un poder de gasto desde el centro, es decir, de una capacidad de subvención, más allá de las propias competencias y, por tanto, en competencias territoriales. Son muchas las federaciones que tienen disposiciones constitucionales o jurisprudenciales que permiten a los gobiernos centrales gastar en cualquier objetivo, incluso en materias donde no pueden legislar. Australia, India o Malasia con autorización constitucional explícita, o España y EEUU admitido jurisprudencialmente. La única excepción la constituye Bélgica ya que su TC ha limitado el gasto federal a materias de competencia legislativa federal. También en esta línea se encuentra la reciente modificación del federalismo alemán ya que para que la Federación pueda conceder ayudas, además de ser éstas imprescindibles, tiene que tener conferidas facultades legislativas (art. 104b GG). No obstante, la reforma de 2009 flexibiliza este requisito y permite las ayudas federales incluso sin tener facultades legislativas (6).

---

(5) GARCÍA MORALES (2009): 89 y sigs.

(6) ARROYO GIL (2010): 65.

Además, en una mayor o menor medida, en todas las federaciones se permite que ese poder de gasto más allá de sus competencias sea condicionado, es decir, se permite que la Federación tenga capacidad de influencia en el destino de dicho gasto y con ello se permite que la Federación tenga capacidad de influencia sobre las políticas estatales, que es el verdadero fin del dinero y con ello de la relación de cooperación. En EEUU a través de los *categorical grants* o *block-grants*; en Suiza la Constitución no permite subvenciones federales condicionadas, pero en la práctica se permiten concesiones condicionadas a programas particulares con el consentimiento de los cantones; en Canadá los *block transfers* también incluyen condiciones mínimas; Australia cuenta también con programas federales condicionados. La mayoría de las concesiones dinerarias son condicionadas en Austria, Suecia y Alemania (7).

También los instrumentos habituales en todos los sistemas federales para el ejercicio de ese poder de gasto han sido las relaciones intergubernamentales. De ahí que en todos los sistemas federales el desarrollo de las mismas haya ido parejo al de las subvenciones condicionadas.

Éste es el caso de EEUU, un modelo del llamado «federalismo dual», que ya en el siglo XIX desarrolló relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados miembros basadas en concesiones dinerarias desde la Federación a los Estados para realizar las prioridades marcadas federalmente (los *grants-in-aid*, técnicamente llamados «*federal intergovernmental transfers*») (8). Con la aprobación de la XVI Enmienda en 1913 permitiendo al gobierno federal gravar la renta las concesiones dinerarias de la Federación a los Estados aumentan (9), y paralelamente aumentan las condiciones impuestas desde la Federación en las relaciones intergubernamentales, así como su capacidad de influencia sobre la política estatal (10).

Igualmente, en el modelo federal alemán, «como en cada sistema federal» (11), las relaciones intergubernamentales se desarrollaron paralelamente al aumento de las subvenciones federales a los *Länder*. La reforma de la Ley Fundamental alemana en 1969 supuso la constitucionalización de las relaciones intergubernamentales y la regulación de las subvenciones en ámbitos como la

(7) Vid. ANDERSON (2010): 60.

(8) ELAZAR (1962). Para el concepto de los *grants-in-aid* y concretos casos de desarrollo de relaciones intergubernamentales en EEUU durante el siglo XIX puede verse SÁENZ ROYO (2011): 3 y sigs.

(9) Sobre el incremento de los *grants* puede verse: DILGER (2000): 98-107; VINES (1976): 3-48.

(10) ZIMMERMAN (2001): 20.

(11) BENZ (2010): 275.

política regional, la agricultura y la pesca, la construcción de las universidades y la planificación de la educación (antiguos arts. 91.a y b Ley Fundamental). En dicha reforma se permitió también al gobierno federal financiar a los *Länder* y a los gobiernos locales inversiones en infraestructuras como construcción de carreteras y viviendas (antiguo art. 104.a, sección 4). Durante las últimas décadas, sin embargo, los gobiernos de los *Länder* ricos han tendido a financiar proyectos por su cuenta, sin contar con la subvención federal, si las condiciones no les resultaban favorables. Por otra parte, los *Länder* pobres con problemas de financiar las inversiones no han solicitado todas las subvenciones federales dada la exigencia de cofinanciación. Estas incoherencias aparecieron en particular en la construcción de universidades. La disminución de las relaciones intergubernamentales en estos ámbitos ha sido constitucionalizada con la reforma de la Ley Fundamental de 2006. Con ella los *Länder* son ahora responsables de la educación, incluyendo la regulación y la financiación de las universidades.

Por tanto, en todos los sistemas federales las relaciones intergubernamentales han servido al centro para orientar políticas estatales a partir de incentivos económicos. También en España, las relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA han tenido en su origen y actualmente tienen una base sustancialmente financiera como lo demuestra el dato de que de los 1.059 Convenios y Acuerdos de cooperación suscritos entre el Estado central y las CCAA en el año 2009, 737 cuentan con compromisos financieros de la Administración del Estado, lo que representa el 69,5 por 100 del total (12).

No resulta, en definitiva, una peculiaridad de nuestro Estado Autonomo el hecho de que las relaciones intergubernamentales estén estrechamente vinculadas a las subvenciones condicionadas y que hayan servido para orientar en buena medida el ejercicio de políticas autonómicas.

### 1.2. *La compatibilidad de las subvenciones condicionadas y el sistema de distribución de competencias: la voluntariedad en las relaciones intergubernamentales*

En EEUU es donde primeramente se plantea esta controversia. Su sistema de los *grants-in-aid* plantea algunas dudas entre las que resaltan, al margen de

---

(12) *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2009*, pág. 16 en [http://www.mpt.gob.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/0111116/text\\_es\\_files/file/Informe\\_convenios\\_Estado-CCAA\\_2009-INTERNET.pdf](http://www.mpt.gob.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/0111116/text_es_files/file/Informe_convenios_Estado-CCAA_2009-INTERNET.pdf).

críticas a problemas de funcionamiento práctico (13), las que hacen referencia a la reducción en la capacidad legislativa y presupuestaria de los Estados. A este respecto se destaca que con los *grants-in-aid* el ejercicio de las competencias estatales se ve influido de manera determinante por la Federación y, por otra parte, también se ve reducida la capacidad presupuestaria estatal, por cuanto empieza a ser habitual en el siglo XIX la exigencia de cofinanciación por parte de los Estados para recibir la ayuda federal.

No obstante, pronto quedan despejadas las dudas sobre la constitucionalidad de la intervención financiera condicionada de la Federación en ámbitos tradicionalmente propios de los Estados. A este respecto resultarían providenciales en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo americano las palabras en 1936 de Stone:

«El poder de gasto del Congreso es inseparable de la persuasión a la acción sobre la que el Congreso carece de control legislativo... Es una contradicción en los términos afirmar que hay un poder de gasto para el bienestar nacional, mientras que se rechaza todo poder de imponer condiciones razonablemente adecuadas al logro del objetivo que justifica el gasto» (14).

Efectivamente, entre 1939 y 1944 la Corte Suprema rechazó cuestionar leyes del Congreso en ámbitos tradicionalmente estatales en las que se fijan las condiciones para la concesión de dinero a los Estados. Rechaza considerar la demanda de invasión de los derechos de los Estados por considerar que el consentimiento estatal de la subvención federal impide la afcción competencial. La aceptación voluntaria de los *grants-in-aid* por parte de los Estados eliminaba toda tacha de inconstitucionalidad que pudiera pesar sobre los programas de subvenciones que excedieran del ámbito competencial de la Federación.

---

(13) Por ejemplo, se denuncia la existencia de objetivos contradictorios de varios programas federales. Ése es el caso del *Interstate highway grant program* que promueve el desarrollo de los suburbios y la necesidad para sus residentes de viajar con vehículos privados y el *Mass transit system program* que pretende animar el uso del transporte público.

(14) **Voto particular en *United States v. Butler*, 297 US 1 (1936).** Para las referencias a casos judiciales hay un sistema general, que es el que seguimos en el texto, y cuyos términos aclaramos a continuación: Cuando se cita, por ejemplo, *United States v. Butler*, 297 US 1 (1936), se significa con ello que el demandante fue *United States*, y el demandado *Butler*, que el caso tuvo lugar en 1936 y que se encuentra en el volumen 297 y página 1 de los *United States Supreme Court Reports*. Claro está que en la práctica no se trata más que de un modo de identificación preciso del caso, sin que hoy sea necesario acudir a los voluminosos *Reports* donde se recoge el conjunto de las Sentencias de los Tribunales, pues, como es sabido, hoy se encuentran todas las Sentencias de la Corte Suprema Americana volcadas en la red: *vid.* <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&navby=year> o <http://www.supremecourtus.gov>.

Es, por tanto, la voluntariedad el elemento que permite la compatibilidad de un sistema de relaciones intergubernamentales que condiciona políticas estatales con el sistema de distribución de competencias y, en definitiva, con la autonomía política de los Estados. Si los Estados son libres y voluntariamente aceptan las transferencias federales para orientar el ejercicio de sus políticas, no hay tacha de inconstitucionalidad posible.

También en España, según ha dejado sentado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la voluntariedad ha de ser una de las notas esenciales que han de regir las relaciones intergubernamentales, ya que el Estado y las CCAA son dos instancias con autonomía política que no están sometidas a relación jerárquica (15). Sin embargo, tal y como veremos en las páginas que siguen, esta voluntariedad de las relaciones intergubernamentales en España se pone en duda a partir de consideraciones de carácter financiero.

### *1.3. La voluntariedad, la libertad y la autonomía financiera de las CCAA como realidades inseparables: la importancia del sistema de financiación autonómico en la definición de las relaciones intergubernamentales*

El elemento de voluntariedad que debe regir en las relaciones intergubernamentales exige que las CCAA sean realmente libres de aceptar o no la subvención condicionada. Esto supone la necesidad de que cuenten con «autonomía financiera», es decir, que los recursos necesarios para el ejercicio de sus competencias estén ya cubiertos con financiación incondicionada. De ahí que sea fundamental conocer el funcionamiento del sistema de financiación autonómico para realmente calibrar la existencia o no de voluntariedad de las relaciones de cooperación en España y, en definitiva, si suponen una vulneración del sistema de distribución de competencias.

Tal y como hemos señalado arriba, en un sistema como el de EEUU se da por hecho que el mero consentimiento estatal a la subvención evita toda tacha de inconstitucionalidad. Esto se debe a que la autonomía financiera de los Estados se entiende que existe desde el momento en que se adoptan los principios de un sistema fiscal múltiple o sistema de separación. Según este sistema los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autó-

---

(15) STC 18/1982, de 4 de mayo, primer pronunciamiento expreso sobre la cuestión que se ha ido reiterando a lo largo de su jurisprudencia: SSTC 80/1985, de 4 de julio; 46/1990, de 15 de marzo; 118/1998, de 4 de junio; 194/2004, de 10 de noviembre; 13/2007, de 18 de enero, entre otras.

nomos, manteniendo cada uno de ellos su propio sistema de impuestos con las consiguientes competencias normativas y de recaudación (16). No obstante, y paradójicamente, este sistema provoca en la práctica, como se ha demostrado a lo largo de la historia, una gran dependencia de los Estados respecto a las subvenciones condicionadas de la Federación ya que los Estados son vulnerables a la competición fiscal, y, por tanto, tienen limitada políticamente su capacidad real de aumentar tasas, directa o indirectamente.

En España, la STC 13/1992, de 6 de febrero, rechaza expresamente que, como en EEUU, el consentimiento de las CCAA pueda evitar la tacha de inconstitucionalidad; y precisamente rechaza la doctrina americana por reconocer la falta de autonomía financiera de las CCAA, y, por tanto, su falta de libertad a la hora de aceptar o no las subvenciones condicionadas. Señala expresamente el Tribunal Constitucional:

*«Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido, pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas» (FJ 7).*

Respecto al otro argumento utilizado por el Tribunal, la indisponibilidad de las competencias para el Estado y para las Comunidades Autónomicas resulta, desde nuestro punto de vista, poco sostenible, o, por lo menos, poco comprensible aislado del que cita a continuación. Por una parte, el propio ejercicio de la

---

(16) Para ver una evolución de las fuentes de financiación tanto de la Federación como de los Estados a lo largo de la historia del federalismo en EEUU puede consultarse STEPHENS/WIKSTROM (2007): 76 y sigs.



competencia por la Comunidad Autónoma en una determinada dirección —la marcada o no por el Estado—, ¿no es en sí mismo «disposición de la propia competencia»? Si por indisponibilidad se entiende que cada Administración debe ejercer las competencias asignadas constitucionalmente, la Comunidad Autónoma, aunque siga las pautas marcadas estatalmente, no hace dejación de su competencia, sino que se limita a ejercerla siguiendo una determinada dirección. Por tanto, la indisponibilidad de la que habla el Tribunal estará vinculada a la voluntariedad de la Comunidad Autónoma de seguir o no las condiciones estatales y, en definitiva, a su autonomía financiera.

1.4. *El por qué actualmente las relaciones intergubernamentales no suponen una alteración del sistema competencial establecido en la Constitución española. La desaparición de los presupuestos que dieron lugar a la STC 13/1992*

La Constitución, tras consagrar la autonomía financiera de las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1 CE), al establecer el elenco de los recursos que constituyen la Hacienda Autonómica (17) se decanta por un sistema mixto (18) donde el margen de maniobra dejado al Estado para llevar a cabo la definitiva distribución de competencias financieras mediante Ley Orgánica (art. 157.3 CE) (19) es muy amplio. Dentro del marco por ésta

---

(17) El artículo 157.1 CE señala que los recursos de las CCAA son: «a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito».

(18) A diferencia del sistema puro de unión, en el que todos los tributos son regulados y recaudados por el poder central, que luego distribuye los ingresos entre los entes autónomos, y de un sistema de separación, caracterizado por un reparto de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno, sobre los que ejercen plenas facultades normativas, administrativas y el derecho a la recaudación, el sistema mixto, además de reconocer la existencia de fuentes de financiación exclusivas de las CCAA, reconoce a estas diferentes formas de participación en los impuestos del Estado.

(19) El hecho de exigir una Ley Orgánica se entiende porque este rango se exige para la transferencia o delegación a las CCAA de competencias de titularidad estatal, y la competencia financiera sería una competencia que debía asumir el Estado central (*vid.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 16 de junio de 1978, *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 1685).

diseñado, serán los respectivos Estatutos los encargados de concretar su sistema de financiación (20).

El sistema de financiación diseñado por la LOFCA asegura la suficiencia financiera de las CCAA para el ejercicio de sus competencias a través de la cesión de impuestos y subsidiariamente bajo la forma de un porcentaje de participación en los ingresos estatales, ambas fuentes de ingresos de libre disposición para las CCAA (21). Por su parte, las fuentes de financiación estatal de carácter condicionado (FCI, asignaciones niveladoras) parecían llamadas a ser unas fuentes de financiación excepcionales, sólo extensibles a algunas CCAA, y respecto de las cuales la restricción de su uso por parte de las CCAA podía justificarse por la finalidad redistributiva que estaban llamadas a satisfacer.

Por tanto, y a diferencia de un modelo de separación como el de EEUU,

«la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público —y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal, que constituyen un derecho de crédito a favor de las Haciendas autonómicas [...]— que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos de transferencias desde el Estado» (STC 13/1992, FJ 7).

En este punto es preciso aclarar que, para lo que a nosotros nos interesa, es decir, para saber si las CCAA tienen suficientes recursos por vía de financiación incondicionada para rechazar una subvención condicionada en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, resultaría indiferente que nuestro modelo no sea de separación o que las CCAA no tengan capacidad recaudatoria sobre gran parte de sus recursos vía LOFCA. Lo que resultaría esencial es saber si, a través de las transferencias incondicionadas del Estado a las CCAA, queda o no garan-

---

(20) Todo lo que a continuación se dirá sólo es estrictamente aplicable a quince CCAA. En las dos restantes, el País Vasco y Navarra, se mantienen las tradicionales prerrogativas financieras de los Territorios Históricos (DA 1.ª CE) instrumentadas a través de los sistemas de Concierto y Convenio.

(21) El artículo 13.1 LOFCA establece los criterios sobre los que se deberá fijar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. De estos criterios se deduce que esta fuente de financiación debe dirigirse a asegurar la suficiencia financiera de las CCAA para el ejercicio de sus competencias, suficiencia económica que se valorará según también criterios redistributivos, es decir, la suficiencia económica para que las CCAA puedan establecer prestaciones uniformes. Por ejemplo, la toma en consideración de la población permite establecer el mismo nivel de gasto por habitante. De ahí que el FCI y las asignaciones niveladoras adquieran un carácter excepcional.

tizada la suficiencia financiera de las mismas. Al respecto hay una evolución en el sistema de financiación de las CCAA que marcará el significado y sentido de las relaciones intergubernamentales desarrolladas en España.

Así, en los primeros años de desarrollo de nuestro Estado autonómico la prioridad política se centró en descentralizar numerosas materias hacia las CCAA mientras que el traspaso de los ingresos fiscales fue más lento y limitado. De ahí que las relaciones intergubernamentales en España se impulsan a raíz del proceso de traspaso de competencias y su contenido —sustancialmente— financiero tuviera como objetivo transferir a las CCAA gran parte de los recursos necesarios para ejercer sus competencias (22). Las relaciones intergubernamentales en su origen se utilizaron como forma de salvar la insuficiencia financiera de las CCAA.

Para ello resultó imprescindible la admisión por la jurisprudencia constitucional del poder de gasto estatal más allá de sus competencias. Y dado que de lo que se trataba era de cubrir una insuficiencia financiera autonómica el Estado no debería tratar de influir en el ejercicio de dicha competencia autonómica, rechazando que el consentimiento autonómico legitimara la invasión competencial del Estado. Así se estableció, tal y como hemos señalado más arriba, en la STC 13/1992, de 6 de febrero. Esta sentencia no pretendía «sino provocar un cambio de actitud en una práctica presupuestaria estatal escasamente respetuosa con el fenómeno autonómico» (23).

No es éste, sin embargo, el escenario que tienen hoy en día las CCAA en cuanto a su financiación ni el sentido de las actuales relaciones intergubernamentales en España.

Sobre todo a lo largo de la última década hemos asistido en España a un progresivo proceso de descentralización financiera. Lo más relevante de la evolución de la financiación autonómica es el progresivo incremento del peso en la financiación autonómica de lo que se obtiene por los impuestos estatales cedidos (Impuesto sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, Impuestos especiales sobre la fabricación o el consumo y Tributos sobre el juego) (24) y por el aumento en el porcentaje de participación de impuestos estatales (IRPF, IVA, Impuestos especiales de Fabricación y otros), incluyendo la cesión del rendimiento territorializado y la competencia normativa sobre algunos de ellos.

---

(22) Al respecto pueden consultarse CICUÉNDEZ SANTAMARÍA/RAMOS GALLARÍN (2006) y CICUÉNDEZ SANTAMARÍA (2006).

(23) MEDINA GUERRERO (1992): 160.

(24) RODRÍGUEZ BERELJO (2010): 36-37.

Las novedades introducidas recientemente por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, suponen una profundización en este sentido de la descentralización tributaria (25).

¿Se puede afirmar entonces que hoy tienen las CCAA suficientes recursos para el ejercicio de sus competencias? Y en lo que a nosotros nos interesa, ¿son las CCAA realmente libres para aceptar las subvenciones condicionadas?

Hasta este momento la percepción de la insuficiente financiación de las CCAA se basaba fundamentalmente en el deficiente cálculo de la necesidad de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, se ha venido denunciando desde el ámbito político y doctrinal que la Administración central, siguiendo una práctica iniciada ya durante el período transitorio (26) y continuada en el sistema definitivo por el Acuerdo obtenido el 7 de noviembre de 1986 (27), no ha integrado para el cálculo de las necesidades autonómicas las subvenciones a particulares y organizaciones (28). Lo cierto es que el cálculo de esa necesidad ha ido variando a lo largo del tiempo con unos indicadores muy imperfectos en la actualidad (29). No obstante, el hecho de que el peso de la financiación autonómica recaiga hoy en gran medida en impuestos cedidos total o parcialmente,

---

(25) Sobre el particular puede verse la ponencia de LÓPEZ LABORDA (2009).

(26) La DT primera LOFCA preveía un método específico para la fijación de la participación aplicable de una manera transitoria y consistente en garantizar sólo el coste efectivo de los servicios transferidos, para lo cual debía tomarse en consideración «tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan». El CPFF [art. 3.2.c) LOFCA] concretó en su Acuerdo 1/1982 (BOE de 2 de junio de 1982, núm. 131) los diversos componentes del coste efectivo, que posteriormente debían aplicar las correspondientes Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma.

(27) Las negociaciones en el seno del CPFF para concretar el porcentaje de participación para el quinquenio 1987-1991 darían como resultado el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre. En este acuerdo el porcentaje de participación siguió excluyendo las subvenciones con fines económicos o sociales en la valoración del gasto necesario para hacer frente a los servicios transferidos, aunque se recondujeron a esta fuente de ingresos incondicionados el 25 por 100 del FCI y una pequeña parte de las subvenciones condicionadas cuya vocación de permanencia las relaciona directamente con la prestación de servicios.

(28) La exclusión de las subvenciones en el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos es el argumento utilizado por la *Generalitat* en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 13/1992. En la doctrina *vid.* entre otros: MEDINA GUERRERO (1992): 164; AJA (1989): 200; MEDEL CÁMARA, B. (1986): 387-388. Más recientemente IGLESIAS GONZÁLEZ (2005): 281-289 citado en SÁNCHEZ FERRO (2011): 5.

(29) ZUBIRI ORIA (2010): 276, 288.

con capacidad normativa incluida, hace que los recursos con los que cuenta la Comunidad Autónoma ya no dependan tanto del concepto estatal de necesidad, sino de la capacidad fiscal de la propia Comunidad Autónoma. Por tanto, la pregunta ya no puede ser si la Comunidad Autónoma tiene suficientes recursos para cubrir sus necesidades reales, sino si la Comunidad Autónoma tiene suficientes mecanismos para ejercer libremente sus competencias.

En la práctica, la cesión de la competencia normativa en muchos impuestos se ha utilizado por la mayoría de las CCAA minorando el gravamen hasta su práctica supresión. En general, las CCAA han mostrado escaso o nulo interés en asumir el coste político de este modo de cobertura de gastos y han preferido, en cambio, la comodidad de una negociación mediante transferencias de ingresos desde la Hacienda del Estado que, además, les ha permitido instalarse en el victimismo político, apelando continuamente a la necesidad de nuevas y mayores transferencias de ingresos por parte del Estado (30). De esta manera las CCAA funcionan primordialmente como unas «Haciendas de gasto», gastan cada vez más (31) y al no tener la decisión de su financiación no tienen límites a la hora de pedir más y de considerar insuficientes las transferencias estatales (32).

Hoy por hoy el problema de la financiación autonómica no es la insuficiencia de las transferencias del Estado a las CCAA para responder a los servicios básicos del Estado social como la educación, la sanidad o los servicios sociales, tal y como todavía hoy denuncia parte de la doctrina (33). El problema actualmente de la financiación autonómica es la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, la responsabilidad fiscal de recaudar y cubrir el nivel de gasto que autónomamente decidan. Sería necesario, desde este punto de vista, descentralizar los tributos con el propósito de crear o establecer una corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas en la financiación de su volumen de gasto, lo cual no es lo mismo que *territorializar* el producto de la recaudación de algunos impuestos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), como se ha hecho en los últimos modelos de financiación y que desde luego no estimula a hacer a

---

(30) RODRÍGUEZ BEREJO (2010): 40.

(31) Su porcentaje de participación en el gasto público total de las Administraciones Públicas es creciente: en 2007, el 35,9 por 100, por delante de la Seguridad Social, el 28,7 por 100, del Estado, el 22 por 100 y las Corporaciones Locales, el 13,4 por 100. Datos en RODRÍGUEZ BEREJO (2010): 31.

(32) Sobre esta «esquizofrenia» de nuestro modelo de financiación y sobre la urgente necesidad de su reforma puede verse: RODRÍGUEZ BEREJO (2010): 31 y sigs.; también los Informes de LÓPEZ LABORDA (2011) y MEDINA GUERRERO (2011) en [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1\\_Cuadernos\\_Junio2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1_Cuadernos_Junio2011.pdf).

(33) *Vid.* al respecto SÁNCHEZ FERRO (2011): 6 y sigs.

las CCAA responsables del nivel de gasto que asumen (34). Ante la cuestión de si las CCAA tienen suficientes recursos para el ejercicio de sus competencias habría que decir que las CCAA lo que sí tienen son suficientes mecanismos de financiación para ser libres a la hora de aceptar o no una subvención condicionada del Estado.

Por tanto, desaparece el argumento utilizado por el Tribunal Constitucional en 1992 para rechazar que el consentimiento autonómico a una subvención estatal convierta la relación intergubernamental en constitucional. Desde el momento en el que las CCAA gozan de suficientes mecanismos de financiación para el ejercicio de sus competencias son libres de aceptar o no la subvención condicionada del Estado y, por tanto, no se subvierte el sistema competencial establecido en la Constitución española. Igual que en otros sistemas federales, el mero consentimiento estatal/autonómico a la subvención evita toda tacha de inconstitucionalidad. Así se ha entendido en la práctica política, que a continuación analizaremos.

### 1.5. *La perspectiva desfasada de las últimas reformas estatutarias frente a la práctica de las RIGs en España*

Partiendo de los presupuestos de insuficiencia financiera de las CCAA en que fue dictada la STC 13/1992, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por Ley Orgánica 6/2006, de 16 de julio, recoge en su artículo 114 la doctrina del Tribunal Constitucional en materia subvenciones estatales. Señala el artículo 114:

1. *Corresponde a la Generalitat, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento. A tal fin, la Generalitat puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios.*

2. *Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.*

3. *Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.*

---

(34) También en este sentido RODRÍGUEZ BEREJO (2010): 34.

4. *Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión.*

5. *La Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación.*

De manera semejante se reguló la actividad de fomento en los artículos 45 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 79 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Tal y como las propias CCAA denuncian, dichos artículos se incumplen en la práctica política, incumpliendo también la jurisprudencia constitucional en materia de subvenciones condicionadas (35). Al margen de las dudas de constitucionalidad que plantea el párrafo 5 del artículo 114 del Estatuto catalán (36), no creo, en contra de lo denunciado por dichas CCAA, que la razón de este incumplimiento sea una mala praxis política del Estado, sino la obsolescencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia.

En un contexto como el actual de avanzada descentralización financiera, ¿qué sentido puede tener que el Estado otorgue dinero en ámbitos que deberían correr a cargo de las propias CCAA? El único sentido es que ese dinero esté condicionado para de esta manera incentivar una actividad determinada. La subvención condicionada se convierte así en un instrumento necesario en manos del Estado que sirve para estimular o promover una actividad considerada de interés general, convirtiéndose en un instrumento de intervención en la Economía (37) habitual en todos los sistemas federales. Reitero aquí las palabras de Stone en 1936, que no hacen sino corroborar esta realidad incontestable:

*«El poder de gasto del Congreso es inseparable de la persuasión a la acción sobre la que el Congreso carece de control legislativo... Es una contradicción en los términos afirmar que hay un poder de gasto para el bienestar nacional, mientras que se rechaza todo poder de imponer condiciones razonablemente adecuadas al logro del objetivo que justifica el gasto» (38).*

---

(35) «Declaración sobre la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias», en [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Encuentros\\_2\\_tcm112-121678.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Encuentros_2_tcm112-121678.pdf).

(36) Este párrafo se impugnó y la STC 31/2010, de 28 de junio, declara su constitucionalidad por no afectar la competencia estatal. Sobre este particular SÁNCHEZ FERRO (2011): 32-34.

(37) PASCUAL GARCÍA (2004): 30; SESMA SÁNCHEZ (1998): 28.

(38) **Voto particular en** *United States v. Butler*, 297 US 1 (1936).



Por tanto, las relaciones intergubernamentales que suponen transferencias del Estado a las CCAA están al margen del sistema de distribución de competencias y el consentimiento autonómico es lo que permitiría afirmar su compatibilidad con la distribución de competencias constitucional. Vincular, como hace la STC 13/1992, las relaciones intergubernamentales al sistema de distribución de competencias genera varias incongruencias. En primer lugar, no se entiende que el Estado pueda gastar dinero en ámbitos donde no alega ninguna competencia. En segundo lugar, admitir las subvenciones condicionadas a las CCAA vía convenios a partir de la alegación por el Estado de un título genérico como el artículo 149.1.13 o el artículo 149.1.1 CE o apelando a la legislación básica es como admitir las subvenciones condicionadas en todas las materias, incluso las exclusivas de las CCAA (39). Por último, si se admite que la condición que se fija por el Estado entra dentro de esa competencia genérica o básica no se entiende la necesidad de un convenio, ya que podría establecer la subvención mediante una normativa estatal de convocatoria. En este caso, si se considera básica la condición tendría que aplicarse a todas las CCAA y no se podría exigir cofinanciación autonómica, ya que no es competencia autonómica.

La incorporación de la jurisprudencia constitucional en los Estatutos de Autonomía tras las últimas reformas plantea el problema, ya señalado por la doctrina (40), de la rigidez de la que el legislador estatutario dotaría a esa jurisprudencia constitucional. Desde nuestro punto de vista, la incorporación de la jurisprudencia constitucional sobre la actividad de fomento en las últimas reformas estatutarias es un claro ejemplo de dicha rigidez y de usurpación al Tribunal Constitucional de su capacidad de modificar su jurisprudencia. En este caso, añadamos, imprescindible para amoldarse a nuestra realidad política.

De hecho, en la práctica política española, el número de convenios entre el Estado y las CCAA, al igual que la cantidad de las transferencias y subvenciones condicionadas del Estado, han aumentado progresivamente, sin recibir tacha de inconstitucionalidad alguna. Ciertamente más de una tercera parte de los convenios celebrados entre el Estado y las CCAA se han hecho en Servicios Sociales, competencia transferida en exclusividad a las CCAA, y han consistido

---

(39) Sobre la interpretación extensiva de los títulos estatales para justificar las subvenciones condicionadas *vid.* SÁNCHEZ FERRO (2011): 22-31. También POMED SÁNCHEZ (2008): 44-45 y POMED SÁNCHEZ (2007): 233. Sobre el amplio margen de apreciación que tiene el legislador estatal tanto en el uso de los títulos genéricos como en su competencia de bases ya me he pronunciado en varias ocasiones. *Vid.*, por todas, SÁENZ ROYO (2010): 362-364.

(40) *Vid.*, por todos, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2010): 287-334.



básicamente en fijar la aportación del Estado a las CCAA (41), siguiendo con ello las consignas establecidas en la STC 13/1992. No obstante, han sido numerosos los convenios celebrados en materias de competencia autonómica con los que se ha financiado actuaciones que el Estado ha considerado de interés general y, por tanto, ligados a subvenciones condicionadas. Entre ellos, los convenios para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la Televisión Terrestre Digital (TDT), Desarrollo del Plan Avanza para la Sociedad de la Información, los relativos a restauración hidrológica-forestal, los dirigidos a la financiación de libros y material escolar en niveles obligatorios de la enseñanza, los relativos al desarrollo de programas de incentivos de la actividad investigadora, o aquellos que financian programas dirigidos a colectivos específicos, tales como personas dependientes, jóvenes, mujeres, mujeres víctimas de violencia de género, inmigrantes, menores inmigrantes no acompañados, etc. (42). Todos estos convenios están ligados a subvenciones condicionadas que no han supuesto tacha de inconstitucionalidad alguna, entre otras cosas, porque es excepcional la impugnación de un convenio por invasión competencial (43).

Por poner un ejemplo concreto, en el ámbito de la educación son numerosas las iniciativas presentadas por el Ministerio que pretenden orientar el ejercicio de las competencias autonómicas en este ámbito en un determinado sentido. Entre las diferentes iniciativas desde el centro que pretenden, por ejemplo, el desarrollo de las TIC en el mundo educativo el programa Escuela 2.0 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de septiembre de 2009. Se trata de una iniciativa del gobierno nacional de innovación educativa cuyo objetivo es la transformación de las clases tradicionales de 5.º y 6.º de Primaria y 1.º y 2.º de Secundaria en aulas digitales dotadas con pizarras digitales y conexión inalám-

---

(41) GARCÍA MORALES (2004): 71 y 72, donde se señala que durante el año 2003, el 35 por 100 del número total de convenios tratan de servicios sociales. En total 258 convenios. En el año 2005 el número de convenios en servicios sociales fue de 252 sobre un total de 580, es decir, más del 43 por 100 [GARCÍA MORALES (2006a): 83]. Esta tendencia continúa en 2006, con 287 convenios en servicios sociales [GARCÍA MORALES (2007): 86-87] y en 2007 [GARCÍA MORALES (2008): 179]. *Vid.* también GARCÍA MORALES (2006b): 26.

(42) *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2009*, pág. 14 en [http://www.mpt.gob.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/0111116/text\\_es\\_files/file/Informe\\_convenios\\_Estado-CCAA\\_2009-INTERNET.pdf](http://www.mpt.gob.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/0111116/text_es_files/file/Informe_convenios_Estado-CCAA_2009-INTERNET.pdf).

(43) En este ámbito lo que se impugna es precisamente que no se hagan convenios y que alegando el Estado una competencia genérica gestione directamente él las subvenciones a particulares. Así en la STC 129/2010, de 29 de noviembre, admite la gestión centralizada de la renta básica de emancipación. En cambio, la STC 200/2009, de 28 de septiembre, declara la inconstitucionalidad de la gestión centralizada del Estado en el ámbito turístico, recomendando la vía de convenios.

brica a Internet. Se trataría ésta de una cuestión que difícilmente encaja en la competencia básica que tiene el Estado en materia educativa (art. 149.1.30 CE) y que de considerarse como básico debería imponerse a todas las CCAA. Sin embargo, para lograr dicho objetivo el Ministerio de Educación utiliza las RIGs, exigiendo el Estado que la Comunidad Autónoma aporte el 50 por 100 del gasto que en todo caso deberá ir dirigido a la finalidad marcada estatalmente. La libertad que tienen las CCAA en la firma de dichos Convenios queda comprobada por el hecho de que tres CCAA han decidido no firmarlo y, por tanto, no aceptar el dinero estatal para dicha finalidad (44).

En definitiva, la práctica política de las relaciones intergubernamentales en España se asimila hoy a la práctica de las mismas en otros sistemas federales como el de EEUU. De hecho, es el consentimiento «voluntario» de las CCAA lo que da sentido a este tipo de relaciones y lo que permite afirmar que en España no suponen una distorsión del sistema competencial establecido constitucionalmente.

## 2. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO FORMA DE HACER PARTÍCIPES A LAS CCAA EN LA TOMA DE DECISIÓN ESTATAL

Los que arguyen que España no es una federación completa, normalmente apoyan su punto de vista señalando la falta de participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales y concretamente señalando la debilidad del Senado (45). Tal y como se ha demostrado con el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de abril, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia —en adelante, LAAD—, las relaciones intergubernamentales en España pueden también tener como objetivo superar este supuesto déficit y convertirse en instrumento a través del cual las CCAA participen en la toma de decisiones estatales. No en vano en todos los Estados compuestos la Cámara territorial ha perdido protagonismo a favor de los órganos de colaboración de carácter ejecutivo (46). A continuación analizaremos las novedades que a este respecto ha incorporado la LAAD y sus perspectivas de futuro.

---

(44) *Vid. Programas de Cooperación territorial 2010-2011*, Conferencia de Educación, 28 de septiembre de 2010, Ministerio de Educación, págs. 47-54 en <http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/04--programas-de-cooperacion-territorial-2010-2011-conferencia-de-educacion.pdf?documentId=0901e72b8049962b>.

(45) Sobre la debilidad del Senado y su posible reforma *vid.* recientemente VIRGALA FORU-RIA (2011): 114 y sigs.

(46) AJA (1994): 212.

## 2.1. *Las novedades introducidas por la LAAD en materia de RIGs*

Al margen de los problemas competenciales que pudiera sugerir la LAAD (47), las relaciones de cooperación que surgen con la misma entre el Estado y las CCAA suponen una novedad en cuanto forma de hacer partícipes a las CCAA en la toma de decisiones estatales.

La forma de estructurar esta cooperación se realiza a través del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Según la Disposición Final Segunda de la LAAD, «En el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, deberá constituirse el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia regulado en el artículo 8». Su creación efectiva se produjo el 22 de enero de 2007.

Se trata éste de un órgano de cooperación multilateral, semejante a las clásicas Conferencias Sectoriales, con la participación del Estado, las CCAA y, en su caso, las Entidades Locales (art. 12 LAAD), pero con unos poderes hasta ahora inéditos en nuestras Conferencias Sectoriales. No se trata ahora sólo de pactar los criterios de reparto de fondos [que también —art. 8.2.a) LAAD—], sino también de pactar el contenido de los Reales Decretos y demás disposiciones que desarrollen la ley e incluso informar al Gobierno sobre el nivel mínimo de protección que corre exclusivamente a su cargo. En este sentido, se señalan como competencias del Consejo Territorial:

- a) *Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.*
- b) *Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15.*
- c) *Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera.*
- d) *Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.*
- e) *Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.*
- f) *Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.*
- g) *Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.*
- h) *Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.*

---

(47) Sobre su constitucionalidad me pronuncio en SÁENZ ROYO (2010): 367-372.

- i) *Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.*
- j) *Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el artículo 9.1.*
- k) *Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas (art. 8.2 LAAD).*

Por tanto, con la aprobación de la LAAD la cooperación entre el Estado y las CCAA se establece no sólo como vehículo de financiación del sistema —a través de los Convenios bilaterales de colaboración con cada Comunidad Autónoma, art. 10.4 LAAD—, sino también —y esto es lo políticamente relevante— como forma de desarrollo normativo de la ley a través de los acuerdos a los que llegue el Consejo Territorial del SAAD.

De esta forma con la LAAD se consigue homogeneizar el sistema de atención a la dependencia tal y como están homogenizados en mayor o menor medida los otros grandes pilares del Estado de bienestar sobre los que el Estado tiene la competencia sobre las bases (sistema de Seguridad Social, sistema sanitario y sistema educativo). No obstante, la forma de articular la homogenización se distingue claramente de los otros sistemas de protección social. Los aspectos que las instancias centrales han tenido interés en homogenizar en las demás materias de protección social lo han hecho, dentro del margen de apreciación política del que gozan, mediante una interpretación amplia de lo que ha de considerarse como «básico», siendo muchas las cuestiones sobre las que se da una regulación detallada, exceptuándolas del desarrollo normativo autonómico. De ahí que se pueda hablar de un agotamiento extensivo de los campos normativos por parte de las instancias centrales. En cambio, en el ámbito de la atención a la dependencia la homogeneidad del sistema se consigue a través de la decisión compartida entre las distintas Administraciones Territoriales en el seno del Consejo Territorial. No en vano también la financiación es compartida.

Esta peculiaridad del Consejo Territorial, con un carácter decisorio sobre lo que ha de entenderse como «condiciones básicas» y de desarrollo de la LAAD, hace que su naturaleza se sitúe entre las clásicas Conferencias Sectoriales y los llamados Órganos colegiados del Estado —hasta ahora también de carácter meramente consultivos (48)—, por cuanto su carácter decisorio sirve para concretar la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE.

---

(48) Artículos 22 y sigs. LRJAP. Un enumeración de los órganos colegiados del Estado aparece en [http://www.mpt.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/Coop\\_Multilateral/Conf\\_Sectoriales/parrafo/00/text\\_es\\_files/file1/01%20REGIMEN%20JURIDICO%20ORGANOS%20PARTICIPACION.pdf](http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/parrafo/00/text_es_files/file1/01%20REGIMEN%20JURIDICO%20ORGANOS%20PARTICIPACION.pdf).

## 2.2. Composición y toma de decisiones en el seno del Consejo Territorial

La importancia decisoria que tiene el Consejo Territorial para el desarrollo de todo el Sistema de Atención a la Dependencia hace que adquiera especial relevancia para conocer el protagonismo real de cada una de las Administraciones la composición del mismo y la forma de toma de las decisiones. Esto nos dará la medida de la participación de las CCAA en la definición de los «intereses generales supracomunitarios».

El Consejo está constituido por el titular del Ministerio de Políticas Sociales, los titulares del Gobierno de las Comunidades Autónomas, competentes por razón a la materia, y once representantes de la Administración General del Estado. También se cuenta con la participación con voz y voto de un representante por cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que tenga a su cargo la competencia en la materia de acción social y de dos representantes de las Entidades Locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. En definitiva, 33 miembros de los cuales 12 son en representación del Estado, 2 de las Entidades Locales y 19 entre CCAA y las Ciudades Autónomas. De esta manera se garantiza la mayoría de los representantes de las Comunidades Autónomas exigida en el artículo 8.1 LAAD.

El protagonismo de las CCAA se salvaguarda ya en la convocatoria del Pleno del Consejo, que se hará por iniciativa propia del Presidente o a petición de una tercera parte de los miembros o la mitad de las CCAA. En estos últimos supuestos, la solicitud deberá ser motivada indicando el asunto o asuntos a tratar (art. 10.1 Reglamento).

Los acuerdos y propuestas se adoptarán por asentimiento de los presentes y en su defecto por el voto favorable de la mayoría de los representantes de la Administración General del Estado y de la mayoría de los de las Comunidades Autónomas (art. 12.2 Reglamento). En este sentido se garantiza que a la Administración General del Estado no le bastaría sumar a sus 12 votos 5 más entre las Entidades Locales, Ciudades Autónomas o CCAA, para alcanzar un acuerdo, sino que es necesario que la mayoría de las CCAA estén de acuerdo con el mismo. Con ello se contradicen las previsiones doctrinales según las cuales el gobierno central mantendría su protagonismo en el desarrollo reglamentario del sistema (49).

---

(49) Así se señaló que previsiblemente «la representación de la Administración Central unida a la de las Comunidades Autónomas en las que gobierne el partido en el poder podrá, *de facto*, imponer sus criterios en el seno del Consejo» [PÉREZ DE LOS COBOS (2007): 121].

El problema se puede generar en el caso de las Comunidades Autónomas que se opongan al acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Territorial y luego planteen problemas a la hora de firmar el Convenio bilateral correspondiente. En ese caso, no parece aceptable la posibilidad de que se llegara a un acuerdo bilateral diferente de las pautas fijadas a nivel multilateral. El bloqueo en la firma de un Convenio bilateral conllevaría el compromiso por parte del Estado de financiar tan sólo el nivel mínimo garantizado, sin que pudiera ejecutarse el crédito consignado en los Presupuestos destinado a la financiación del Convenio bilateral (DT 1.ª LAAD).

### 2.3. *La eficiencia de las relaciones intergubernamentales como instrumento de participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales*

Las relaciones de cooperación establecidas entre el Estado y las CCAA en la LAAD constituyen toda una novedad en nuestra historia autonómica en cuanto a la forma de ejercer las competencias por parte de cada una de las Administraciones territoriales implicadas. Tal y como ya señalé (50), la participación de las CCAA en el seno del Consejo Territorial en la fijación de las «condiciones básicas» para la atención a la dependencia supone un intento de reducir la conflictividad registrada en nuestro Estado Autonómico no tanto por vía jurídica como por la vía política.

Si bien no puede sino considerarse loable la intención, resulta sin duda esta vía compleja en su desarrollo y poco eficiente según el *Informe sobre «La participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia»* publicado por el Gobierno de España/ Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en el año 2009. Señala el mismo que aun cuando entre las materias que son competencia del Consejo Territorial «se encuentran cuestiones tan fundamentales para el desarrollo del SAAD como los criterios comunes para la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios (copago), los criterios comunes de acreditación de centros o los objetivos y contenidos mínimos para el necesario establecimiento del sistema de información, el Consejo Territorial no ha regulado, o la ha hecho con mucho retraso, casi dos años después de la adopción de la Ley, muchas de estas cuestiones». Otro de los aspectos que se denuncian son respecto del seguimiento y

---

(50) SÁENZ ROYO (2010): 386.

análisis del desarrollo normativo que realizan las CCAA en el ejercicio de sus competencias (51).

La falta de eficiencia, el bloqueo, la dificultad en la toma de decisiones y la difusión de responsabilidades que es lo que se denuncia en el funcionamiento del SAAD y en general en el federalismo cooperativo, ha desembocado en las recientes reformas del federalismo cooperativo alemán (52). Por eso no parece que seguir por esta vía y convertir a las relaciones intergubernamentales en cauce de participación de las CCAA en las decisiones estatales sea lo más adecuado en nuestro Estado autonómico.

No olvidemos que la participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales y el fomento de la misma no siempre se consigue eficazmente mediante su institucionalización en Cámaras territoriales o en relaciones intergubernamentales. Desde una perspectiva política, resulta indudable que el fortalecimiento de «poderes autonómicos» dentro de los partidos nacionales ha supuesto en la práctica un elemento determinante en la toma de decisiones estatales.

Sin duda alguna en lo relativo a la participación de las CCAA en las decisiones estatales, como en lo relativo a las relaciones intergubernamentales, ha sido habitual en nuestra doctrina el sesgo pesimista del que se parte resaltando los aspectos negativos frente a los positivos. Tal y como señala Colino, este sesgo «se ha basado en ocasiones en una serie de estereotipos que se han transmitido de cita en cita, y que si en algún momento del inicio de nuestra trayectoria institucional autonómica pudieron tener alguna base real, no se compadecen con su realidad cotidiana y su evolución desde hace ya varios años» (53). Sirva al menos este estudio para poner en duda algunos de los estereotipos relativos a nuestras relaciones intergubernamentales y a su funcionamiento práctico en el Estado autonómico de hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. (1989): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.

---

(51) *Informe sobre «La participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia»*, Gobierno de España/Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009, pág. VI. Un cuadro de las materias que todavía son objeto de negociación cuando se realiza el informe en pág. 26 (<http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/informesaadageneval.pdf>).

(52) ARROYO GIL (2009): 88-92, 122-125; ARROYO GIL (2010): 44.

(53) COLINO (2012): 19.



- (1994): «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en AAVV, *La reforma del Senado*, Madrid, Senado-Centro de Estudios Constitucionales.
- ANDERSON, G. (2010): *Fiscal Federalism: A comparative introduction*, Oxford University Press.
- ARROYO GIL, A. (2009): *La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autònoms.
- (2010): «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania», *REAF*, núm. 10.
- BENZ, A. (2010): «Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: Adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal», en TUDELA ARANDA/KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, CEPC/Fundación Manuel Giménez Abad.
- CICUÉNDEZ SANTAMARÍA, R. (2006): «Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las relaciones intergubernamentales en España», en LÓPEZ NIETO, *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson.
- CICUÉNDEZ SANTAMARÍA/RAMOS GALLARÍN (2006): «La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico», en LÓPEZ NIETO, *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson.
- COLINO CÁMARA, C. (2010): «Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CCAA», en TUDELA ARANDA/KNÜPLING, *España y modelos de federalismo*, Madrid, CEPC/Fundación Manuel Giménez Abad.
- (2012): «Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada», *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, colección Foro La Estructura territorial del Estado, CEPC.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2010): «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90.
- DILGER, R. J. (2000): «The Study of American Federalism at the Turn of the Century», *State and Local Government Review*, núm. 32.
- ELAZAR (1962): *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*, University of Chicago Press.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2004): «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- (2006a): «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.



- (2006b): «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, CEPC.
  - (2007): «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
  - (2008): «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
  - (2009): «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2005): *Administración Pública y Vivienda*, Editorial Montecorvo.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009), «El nuevo modelo de financiación de las CCAA», en el Seminario Internacional: *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, coorganizadas con el Foro de las Federaciones y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, celebradas los días 26 y 27 de octubre de 2009, en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón: [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2009/20091027\\_ot\\_lopez\\_laborda\\_j\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2009/20091027_ot_lopez_laborda_j_es_o.pdf).
- (2011): «Beneficios y costes del Estado Autonómico», *Cuadernos de la Fundación Manuel Jiménez Abad*, núm. 1: [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1\\_Cuadernos\\_Junio2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1_Cuadernos_Junio2011.pdf).
- MEDEL CÁMARA, B. (1986): «La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo», *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31.
- MEDINA GUERRERO, M. (1992): «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35.
- (2011): «CCAA y crisis económica: la eficiencia económica y política del Estado Autonómico en el actual contexto de crisis», *Cuadernos de la Fundación Manuel Jiménez Abad*, núm. 1: [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1\\_Cuadernos\\_Junio2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/1_Cuadernos_Junio2011.pdf).
- PASCUAL GARCÍA, J. (2004): *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas. Ley 38/2003, General de Subvenciones*, ed. BOE.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F. (2007): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Dependencia», en MONTROYA MELGAR (dir.), *La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Thomson/Civitas.
- POMED SÁNCHEZ, L. (2007): «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- (2008): «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7.

- RODRÍGUEZ BEREJO, A. (2010): «Constitución española y financiación autonómica», en PAU I VALL (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos-Aelpa.
- SÁENZ ROYO, E. (2010): «Las Relaciones de cooperación intergubernamental en la Ley de Dependencia: un paso sustantivo hacia el federalismo cooperativo», en TUDELA ARANDA/KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, CEPC/Fundación Manuel Giménez Abad.
- (2011): «La reforma sanitaria de Obama en el marco del federalismo americano», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11.
- SÁNCHEZ FERRO, S. (2011): «Las subvenciones condicionadas en el Estado autonómico», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11.
- SESMA SÁNCHEZ, B. (1998): *Las subvenciones públicas*, ed. Lex Nova.
- STEPHENS/WIKSTROM, (2007): *American Intergovernmental Relations. A Fragmented federal polity*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- TUDELA ARANDA, J. (2011): «Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151.
- VINES, K. (1976): «The Federal Setting of State Politics», en JACOB/VINES, *Politics in the American States*, 3.<sup>a</sup> ed., Boston, Little, Brown.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2011): «Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151.
- ZIMMERMAN, J. F. (2001): «National-state relations: Cooperative federalism in the twentieth century», *Publius*, núm. 31.
- ZUBIRI ORIA, I. (2010): «El nuevo sistema de financiación de las CCAA», en PAU I VALL (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos-Aelpa.

## RESUMEN

En este artículo se ponen en cuestión algunos de los estereotipos relativos a nuestras relaciones intergubernamentales considerando que no se corresponden con su realidad cotidiana y su evolución desde hace ya varios años. Por una parte, frente a la continua denuncia por parte de las CCAA y parte de la doctrina de que las relaciones intergubernamentales suponen una alteración en nuestro sistema competencial, el presente estudio justifica el por qué hoy en España son lo que deben ser y funcionan de manera similar a otros sistemas federales. Por otra parte, se analizan las novedades que la Ley de la Dependencia ha supuesto para la utilización de las relaciones intergubernamentales como forma de hacer partícipes a las CCAA en la toma de decisiones de carácter estatal. No obstante, también se pone en duda su eficiencia y con ello su viabilidad en el futuro del Estado autonómico.

**PALABRAS CLAVE:** relaciones intergubernamentales; subvenciones condicionadas; financiación autonómica; Ley de Dependencia.

*ABSTRACT*

This article calls into question some of the stereotypes about our intergovernmental relations. Some of them do not correspond to their daily life and their development since several years ago. On the one hand, against the continuing complaints by the Autonomies and part of the doctrine about whether the intergovernmental relations imply a change in our system competence, this study justifies why now in Spain are what they should be and work similar to other federal systems. Moreover, we analyze the news that the Dependence Act has led to the use of intergovernmental relations as a way of involving the Autonomies in federal decision. However, it also calls into question their efficiency and their future viability in Spain.

*KEY WORDS:* intergovernmental relations; conditional grants; regional financing; Dependence Act.