

LA COLABORACIÓN A EXAMEN. RETOS Y RIESGOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO (*)

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

INTRODUCCIÓN.—1. EL CONTEXTO: 1.1. *El marco constitucional de la colaboración.* 1.2. *Pactos Autonómicos, sentencia sobre la LOAPA, regulación legal de la colaboración entre el Estado y las CCAA y, en paralelo, el conflicto en las relaciones entre CCAA.* 1.3. *La aparición de las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos en un contexto de cambios fuera de las reformas estatutarias.*—2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: 2.1. *El desarrollo de la colaboración entre el Estado y las CCAA multilateral y bilateral:* 2.1.1. *La multilateralidad en el sector (que no siempre funciona).* 2.1.2. *La bilateralidad de carácter general, pero principalmente en conflicto (por lo menos hasta los nuevos Estatutos).* 2.2. *La precariedad de la colaboración entre CCAA:* 2.2.1. *La magnitud de la precariedad y sus consecuencias.* 2.2.2. *Problemas no sólo de régimen jurídico (el art. 145.2 CE y su desarrollo estatutario).* 2.3. *La incertidumbre sobre la Conferencia de Presidentes: ¿experimento o nuevo actor?*—3. RETOS Y RIESGOS: 3.1. *Necesidad y oportunidad de revisar las relaciones de colaboración.* 3.2. *Las dimensiones de la colaboración financiera vertical: ¿invasión competencial por la vía cooperativa?* 3.3. *La necesaria reorientación de las Conferencias Sectoriales.* 3.4. *De nuevo, ¿por qué, para qué y dónde la bilateralidad?* 3.5. *Mayor predisposición a colaborar entre CCAA.* 3.6. *Más colaboración multilateral en las relaciones horizontales.* 3.7. *La institucionalización de la Conferencia de Presidentes.* 3.8. *Más transparencia en la acción concertada.* 3.9. *¿Y la regulación?: qué marco normativo para las relaciones de colaboración.* 3.10. *Política, Derecho y relaciones de colaboración.*—CONSIDERACIONES FINALES.

(*) Este trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Congreso Extraordinario), *Treinta años de Constitución*, celebrado en el Senado, Madrid, los días 22 y 23 de enero de 2009. Conste mi agradecimiento al Presidente de la Asociación, el Profesor Javier García Roca, a la Junta Directiva, al Moderador de la Mesa sobre «Reformas de los Estatutos y del Título VIII», el Profesor Cruz Villalón, y a sus asistentes.

INTRODUCCIÓN

La colaboración es hoy día un elemento muy importante en el funcionamiento de cualquier Estado políticamente descentralizado. Educación, investigación o medio ambiente son sólo algunos de los sectores donde la actuación concertada se impone en los sistemas políticamente descentralizados, porque permite al poder central y a los entes territoriales ejercer sus respectivas competencias en sectores que precisan un enfoque concertado. Sin embargo, en el Estado autonómico hay una idea bastante generalizada de que dichas relaciones no siempre funcionan bien, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno, donde la colaboración es noticia porque se produce, por sus resultados, pero no se percibe en sí misma como un problema crónico de funcionamiento del sistema (1). Las relaciones de colaboración en España son un ámbito poco propicio a percepciones positivas y muchas veces con razón, pero vaya por delante que han sido una pieza importante para dismantelar un Estado centralista y construir un sistema políticamente descentralizado, porque los instrumentos y procesos cooperativos han servido para que el poder central y las CCAA (y en menor medida las CCAA entre sí) se encuentren, discutan y, en su caso, lleguen a acuerdos en un plano de igualdad y desde la voluntariedad que da esa posición. Pero nuestro pasado centralista y el proceso de construcción de nuestro sistema han tenido también una carga importante en la fisonomía actual de las relaciones de colaboración en España, claramente marcadas por una verticalidad sin horizontalidad, algo que, además de dar al poder central una presencia y un liderazgo en las mismas, reduce notablemente la potencialidad de este tipo de relaciones para afianzar y mejorar el nivel de descentralización política de un sistema. La cooperación en cada país tiene desarrollos peculiares, pero, si se aleja el foco, se observa que en gran parte de los países esas relaciones presentan unos problemas habituales asociados a las mismas, unas singularidades y también unos problemas específicos en cada uno de ellos. En el Estado autonómico, el contexto en el que surgen y se desarrollan las relaciones de colaboración es fundamental para entender su situación actual (I). En esa situación, se detecta un desarrollo claro de la relación entre el Estado y las CCAA, una escasa institucionalización de la relación entre CCAA y la aparición de un ins-

(1) E. AJA y C. VIVER, «Valoración de 25 años de autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, págs. 98-103. También, *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, celebrado los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2005 (el último hasta el momento), *Diario de Sesiones*, Senado, 2005, en particular, núms. 229, de 7 de noviembre, y 230, de 8 de noviembre.

trumento de colaboración al más alto nivel político, como es la Conferencia de Presidentes autonómicos con el Presidente del Gobierno central, una iniciativa llena de buenas intenciones y también de muchas incertidumbres (II). El estado actual de las relaciones de colaboración en España presenta retos y problemas que deben identificarse y encararse porque estamos en un momento de cambios como el que han abierto las reformas estatutarias y no sólo estatutarias, que sitúan a dichas relaciones en un primer plano y representan una oportunidad para reconducir la situación manifiestamente mejorable de las mismas (III).

1. EL CONTEXTO

1.1. *El marco constitucional de la colaboración*

La Constitución de 1978 marca el inicio de la andadura del Estado autonómico y también la de algunas de las singularidades y problemas que presentan las relaciones de colaboración en nuestro sistema. El texto constitucional tiene una visión muy reducida del fenómeno cooperativo porque, como es sabido, no regula las relaciones entre el Estado y las CCAA (dimensión vertical) y sólo aborda la colaboración entre CCAA (dimensión horizontal), con muchos controles, en el artículo 145.2 CE, perdida entre el articulado del Título VIII y a renglón seguido de la prohibición de federación entre CCAA. La Constitución de 1978 es hija de su tiempo y resulta lógico el tratamiento que dispensa a la colaboración en un momento de inicio de un nuevo Estado políticamente descentralizado, donde la preocupación era diseñar espacios de acción, relaciones competenciales, no las relaciones de ejercicio de dichos poderes. Hay que señalar que en el Derecho comparado de nuestro entorno la regulación de las relaciones de colaboración vertical tampoco se suele prever *ab initio*, sino a través de reformas posteriores, e, igualmente, la regulación de la colaboración horizontal también se ha abordado, a veces, con controles que se han revisado en un momento ulterior.

Pero el marco constitucional de la colaboración no se acaba en las previsiones del texto de 1978 sobre la misma. El Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias ha reconocido la existencia de un principio de colaboración inherente a la organización territorial del Estado que ha ido decantando hacia términos de lealtad institucional (2). Las referencias jurisprudenciales a

(2) 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.

la colaboración en España resaltan su voluntariedad (Estado y CCAA son dos instancias con autonomía política que no están sometidas a relación jerárquica) y la indisponibilidad de las competencias (no cabe transferencia o renuncia de competencias por la vía cooperativa que comporte una inadmisibles alteración del orden competencial). Dicho principio funciona más como límite al ejercicio de competencias que como fuente de obligaciones de hacer, hecha excepción del deber de auxilio. En este punto, la jurisprudencia constitucional española se halla lejos de construcciones propias de otros países, en particular, la *Bundestreue* alemana, un principio constitucional inmanente en aquel sistema de creación doctrinal y jurisprudencial del que el Tribunal Constitucional Federal alemán deduce obligaciones de hacer (deberes de auxilio, información, cooperación, e, incluso, estilos de relación política), límites al ejercicio de competencias (prohibiciones de actuar sólo en el propio interés sin tener en cuenta el del resto), y también normas supletorias del régimen de los convenios de colaboración entre *Länder* (en particular, sobre modificación y rescisión de los mismos). Cada país tiene unas peculiaridades específicas que le impiden adoptar sin más principios ampliamente arraigados en otro. La relevancia de la *Bundestreue* en el sistema alemán está íntimamente ligada a su origen y a su finalidad, vincular al *Bund* y a los *Länder* a un orden constitucional y fortalecer el sistema federal alemán. Además, los perfiles jurídico-constitucionales que hoy tiene dicho principio en aquel país no se han construido en un día, sino que se han ido precisando a lo largo de más de cuarenta años de jurisprudencia constitucional (3).

(3) Sobre el principio de cooperación en nuestro sistema, E. ALBERTÍ, «Relaciones entre Administraciones Públicas», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 41 y sigs.; J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2.ª ed., Granada, Comares, 2000; insistiendo en su valor de *soft law*, P. CRUZ, «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en J. CANO BUESO (ed. y coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 119-134. Específicamente, en el sistema alemán, J. J. LASO PÉREZ, «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, 2000, págs. 47-108; así como la extensa monografía de H. BAUER, *Die Bundestreue*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992.

1.2. *Pactos Autonómicos, sentencia sobre la LOAPA, regulación legal de la colaboración entre el Estado y las CCAA y, en paralelo, el conflicto en las relaciones entre CCAA*

La existencia de un principio de colaboración con rango constitucional en nuestro ordenamiento implica que todas las relaciones de colaboración, incluidas aquellas sobre las que la Constitución guarda silencio, como la colaboración vertical, no escapan de la disciplina constitucional. Las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA aparecen de forma temprana, ligadas al proceso de traspasos y sin más previsiones normativas que las indicadas. La aparición espontánea de la colaboración en el Estado autonómico es un fenómeno compartido con otras experiencias comparadas. Éstas no surgen como fruto de un plan preconcebido, sino más bien como resultado de las necesidades de funcionamiento de cada estructura. Es así como se han ido generando prácticas que, en la medida en que se van mostrando útiles, se implantan, y, en la mayor parte de las ocasiones, acaban siendo «normativizadas». Con ello se pretende sujetar al Derecho las relaciones cooperativas entre las diferentes instancias, dar un mínimo de seguridad, evitar un desarrollo desordenado, mejorar la calidad técnica de los instrumentos cooperativos y, también, dar una nueva dimensión a la colaboración.

Más allá de ello, la intervención jurídica en la colaboración (el por qué de su regulación, e, incluso, el por qué no, el cuándo, el cómo o el propio contenido de la misma) en España refleja el proceso de puesta en marcha del Estado de las Autonomías. La aparición de la colaboración se produce tempranamente en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981*, base de los I Acuerdos Autonómicos de ese mismo año, y del maltrecho proyecto de LOAPA que dará lugar a la Ley 2/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la primera norma que regula la colaboración en nuestro sistema (en aquello quedó de dicho proyecto tras la STC 76/1983, de 5 de agosto). La primera aparición normativa de la colaboración —en un proyecto de ley de armonización declarado en buena parte inconstitucional— provocó reticencias, poca confianza en las técnicas cooperativas y una percepción de la colaboración vertical y de su regulación como forma de intervención del Estado en esferas autonómicas. Resulta significativo que la intervención normativa en las relaciones de colaboración no se produzca hasta casi diez años después de la sentencia sobre la LOAPA. Ese es el tiempo que transcurre hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (reformada en 1999), la

norma básica en este materia. También sintomático resulta que esa regulación se haga de una forma discreta, dentro de una ley amplia donde, incluso, por su título puede pasar desapercibida. Materialmente, la Ley 30/1992 representa el desarrollo legal del principio de colaboración y el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y, en la línea de los II Pactos Autonómicos, representa también un impulso de la colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA, y, con ello, de procedimientos conjuntos de participación entre dichas instancias. Y es que, mientras las relaciones bilaterales han discurrido ligadas al proceso de trasposos o fomentadas por Gobiernos de signo nacionalista, en Cataluña, País Vasco, pero también en otras, los mecanismos multilaterales precisaban un nuevo impulso en el momento de equiparación competencial, justo cuando más necesaria podía ser la multilateralidad. Hecha excepción de la reforma de la Ley 30/1992, en 1999, no ha sido posible una nueva regulación estatal del elemento cooperativo en nuestro sistema.

La Ley 30/1992, con las modificaciones introducidas en 1999, es, pues, el marco básico de la colaboración en nuestro ordenamiento (más aquellas disposiciones que no se han derogado de la Ley del Proceso Autonómico). Dicha norma recoge los principios que deben presidir las relaciones entre Administraciones y concreciones del principio de colaboración, como el deber de auxilio. Más allá de ello, la Ley dispensa un tratamiento instrumental a las relaciones de colaboración, esto es, se centra en las técnicas a través de las cuales se puede dar cauce a la misma. No se trata de un *numerus clausus* de mecanismos cooperativos, sino de dar reconocimiento a los más habituales, respecto a los cuales se diseña un marco normativo mínimo (Conferencias Sectoriales, órganos bilaterales, convenios de colaboración verticales y planes y programas conjuntos). Dicha Ley opta, pues, por dar respaldo jurídico a instrumentos cooperativos existentes para reconocerlos e impulsarlos, más que por realizar una regulación global de las relaciones de colaboración en nuestro sistema. Se trata de un marco normativo que, si bien no refleja la dimensión actual de dichas relaciones —se habla «De las Administraciones Públicas y sus relaciones», no de relaciones intergubernamentales—, es un marco jurídico que, en líneas generales, ha servido para regular la realidad que pretendía regir en el momento de su aprobación (no así, como se verá, para activar la voluntad política necesaria para aplicar sus previsiones) (4).

(4) La relevancia del elemento cooperativo tempranamente destacada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estudio preliminar», en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*,

Frente al desarrollo de la colaboración vertical, la escasa proclividad a formalizar relaciones horizontales —sí reguladas *ex constitutione*— constituye un rasgo privativo del Estado autonómico. La regulación constitucional observa el fenómeno con recelos, como prueban los controles a los que se someten los convenios entre CCAA. La propia historia de la actividad convencional horizontal en nuestro sistema aparece marcada en su origen por el conflicto. Uno de los primeros convenios que se intenta firmar, el Convenio, más bien un Protocolo de intenciones, entre Cataluña y la entonces preautonomía de Murcia relativo a la participación y cooperación en actuaciones de interés mutuo se llevó incluso al Tribunal Constitucional por la vía del artículo 161.2 CE y fue declarado nulo por considerarse —sorprendentemente— un acuerdo de cooperación que carecía de la autorización parlamentaria exigida por el texto constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril). Posteriormente, ha habido otros episodios donde la suscripción de un convenio entre CCAA también ha generado agrias polémicas, más por motivos políticos que jurídicos, que, al final, han llegado a impedir su efectiva formalización y han acabado con esos intentos de colaboración, como el Convenio para la creación de un órgano común entre Navarra y el País Vasco, que despertó recelos por la peculiar relación entre ambas CCAA en 1996, y un Protocolo entre Extremadura y Andalucía sobre un tema como la recepción de señales de televisión andaluza en la otra Comunidad en 2000, que fueron retirados de su tramitación en las Cortes (5). Esos episodios han pesado mucho a la hora de enviar un pacto entre Comunidades al Senado. De hecho, se ha generado una colaboración entre CCAA «sumergida», «paralela» o, por lo menos, «no

Madrid, IEC, 1980, págs. 26 y sigs. Sobre el origen y desarrollo de la colaboración en nuestro sistema, J. CORCUERA, «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, en particular, págs. 187-214. Un análisis de la regulación de la cooperación en la Ley 30/1992, en E. ALBERTÍ, «Relaciones entre Administraciones Públicas», *op. cit.*, págs. 41-50; también *vid.* G. RUIZ-RICO RUIZ y J. J. RUIZ RUIZ, «La cooperación del Estado y las CCAA: la problemática constitucional del Título I de la Ley 30/1992», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995, págs. 387-418. Un tratamiento más allá de las previsiones de la Ley 30/1992, en J. J. FERNÁNDEZ ALLES, *Las relaciones intergubernamentales en el Derecho constitucional español*, Cádiz, UCA, Fundación Centro de Estudios Constitucionales 1812, 2007.

(5) Sobre estos episodios pueden consultarse C. GUTIÉRREZ VICÉN, «La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, págs. 287-294, y A. M. CARMONA, «El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: un supuesto especialmente conflictivo, el Protocolo de Intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66, 2003, págs. 255-277.

oficial», que no aparece en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (donde todos los convenios interautonómicos deberían constar), ante el temor de que, enviado un pacto entre Comunidades al Senado, se dinamite allí su tramitación y no puedan llevarse a cabo las acciones pactadas.

1.3. *La aparición de las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos en un contexto de cambios fuera de las reformas estatutarias*

Desde la regulación discreta de la colaboración vertical que representa la Ley 30/1992, y con la vigente regulación constitucional del artículo 145.2 CE, el proceso de reformas estatutarias, en la línea marcada por el Estatuto catalán y aquellos que siguen su estela, representa el intento de abordar con un nuevo enfoque las relaciones de colaboración. Si bien la atención y la polémica se han centrado en la bilateralidad, debido al anclaje estatutario de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, dicha reforma va mucho más allá en materia de relaciones de cooperación. Se abordan las relaciones verticales y horizontales y desde la bilateralidad y la multilateralidad. Las estructuras de las relaciones de colaboración suelen ser paraconstitucionales, en la mayor parte de los países, pero con los cambios estatutarios en España se introducen en el bloque de la constitucionalidad, lo que representa un rasgo peculiar en el Derecho comparado sobre la materia.

Al ritmo que se van previendo las Comisiones Bilaterales y otras expresiones de bilateralidad en los nuevos Estatutos, gana también espacio y rango político la multilateralidad. La Conferencia de Presidentes se crea en 2004 como órgano multilateral. El Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 2004 sobre participación de las CCAA en las instituciones europeas impulsa una dinámica de colaboración horizontal multilateral ante la exigencia de adoptar una posición común por acuerdo de las CCAA para la intervención del representante autonómico en el Consejo. Además, en la legislación sectorial se recurre a instrumentos cooperativos con una intensidad hasta el momento desconocida en nuestro ordenamiento jurídico. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a la personas en situación dependencia, es, sin duda, el caso más espectacular: el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, asimilado a una Conferencia Sectorial (y, por tanto, multilateral), adopta decisiones que se instrumentan bilateralmente a través de convenios que aportan un segundo nivel de financiación entre las CCAA y el Estado. En dicha norma hay ya un modelo sustantivo de relaciones cooperativas en cuyo

seno se engarzan diversos instrumentos en un procedimiento de decisión y actuación. A diferencia de la Ley 30/1992, en este caso ya no hay sólo instrumentos aisladamente considerados cuya utilización posterior se deja a la voluntad de las partes. La regulación sustantiva de relaciones de colaboración suele ser síntoma de un grado notable en el desarrollo de instrumentos cooperativos. En Alemania, en 1969, se llevaron a la Ley Fundamental de Bonn las llamadas tareas comunes —revisadas en la reforma de 2006—, ámbitos concretos donde *Bund* y *Länder* deben o pueden actuar conjuntamente. Y, dicho sea de paso, el diseño de esos mecanismos cooperativos tan intensos se hizo a través de una reforma constitucional para reconducir al Derecho prácticas que eran una clara subversión del orden competencial, porque el *Bund* intervenía con dinero en ámbitos exclusivos de los *Länder* (6).

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

En ese contexto, en estos treinta años de andadura constitucional, hay tres niveles de colaboración muy distintos que plantean problemas también diversos. Por un lado, se ha llegado a unas estructuras de colaboración vertical notables. En segundo término, hay una acusada precariedad de esas mismas relaciones horizontales. Y, en tercer lugar, ha aparecido la Conferencia de Presidentes, con las múltiples incógnitas que su irrupción plantea.

2.1. *El desarrollo de la colaboración entre el Estado y las CCAA multilateral y bilateral*

Un rasgo peculiar de la colaboración en España es el desarrollo de prácticas cooperativas entre el Estado y las CCAA, desde su inicio y hasta el momento, multilateralmente (en el sector) y de forma bilateral (con carácter general). Los factores que han contribuido a ese desarrollo peculiar han sido ya apuntados: el proceso de construcción del Estado autonómico, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso bilateral como el proceso de traspasos, y el propio sistema de partidos, con una fuerte implantación de partidos nacionalistas en algunas CCAA. Sin embargo, ¿cuál es el alcance real de la multilateralidad y de las vías bilaterales en nuestro sistema?

(6) Sobre los problemas de la cooperación vertical y su reconducción a la constitucionalidad en Alemania, E. ALBERTÍ, *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1986, págs. 514 sigs.

2.1.1. *La multilateralidad en el sector (que no siempre funciona)*

Por lo pronto, las estructuras y la forma de actuación mayoritarias son multilaterales con todo lo que comporta, o debería comportar, la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las Conferencias Sectoriales, consideradas como el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos que salen de ellas y las acciones pactadas en los numerosos convenios entre el Estado y las CCAA.

La red actual de Conferencias Sectoriales ha tenido un desarrollo paulatino desde principios de los años ochenta hasta su configuración actual formada por un total de treinta y dos Conferencias constituidas (7), de las cuales casi la mitad no se han reunido nunca o no lo hacen de forma regular, si bien la ley dispone que «se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año» (art. 4.1 de la Ley 13/1983, del Proceso Autonómico). Sólo parecen haberse consolidado de forma clara unas cuantas Conferencias, justamente aquellas que se crean en los doce primeros años de funcionamiento del Estado autonómico (así, el Consejo de Política Fiscal y Económica, las Conferencias Sectoriales de Agricultura, Educación, Medio Ambiente, Asuntos Sociales o el Consejo Interterritorial de Salud).

La actividad de las Conferencias Sectoriales —y la de la colaboración vertical que ellas representan— está condicionada por la distribución de competencias. El régimen competencial sobre un sector determina el *quantum* de la colaboración (mucho o poco), así como su propio contenido (participativa, si se trata de informar sobre proyectos normativos o temas europeos; financiera, en el caso de territorializar subvenciones; o finalista, si se determinan objetivos con planes conjuntos). Si las CCAA tienen pocas competencias, la Conferencia Sectorial tiene poca actividad (Conferencia Sectorial de Pesca). Si la interrelación competencial es mayor, como en medio ambiente, el volumen de colaboración es también mayor y sus contenidos variados (discusión de anteproyectos normativos, normas europeas, planes y financiación). Y si las competencias son exclusivas de las CCAA, como en asuntos sociales, el contenido de la colaboración vertical es claramente financiero y la Conferencia Sectorial actúa como repartidora de créditos estatales que se ponen a disposición de las CCAA.

(7) Conferencias Sectoriales existentes según datos del MAP (fecha de actualización: marzo de 2008, en <http://www.map.es>).

La primera constatación es que hoy día las Conferencias Sectoriales desempeñan unas funciones que van más allá de «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector». En esos términos avaló el Tribunal Constitucional en 1983 en la sentencia sobre la LOAPA —con enorme prudencia— la regulación de las Conferencias Sectoriales: no pueden sustituir las facultades decisorias de las CCAA ante la alegación de los recurrentes de que podían atentar contra la autonomía de las Comunidades y la distribución de competencias (STC 76/1983, de 5 de agosto). En la práctica, las Conferencias Sectoriales hacen mucho más que intercambiar información, claramente en el caso de la fijación de criterios de distribución y de objetivos en el reparto de subvenciones, o bien en los casos de planificación conjunta.

Asimismo, las Conferencias Sectoriales no parecen ser un auténtico foro de participación. Se constata un claro papel director del Estado en la organización y el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, muchas veces consentido por las propias CCAA. Según la Ley 30/1992, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Ministro del ramo es quien convoca y preside la reunión de una Conferencia (art. 5.4 de la Ley 30/1992, en términos similares al art. 4.1 de la Ley 13/1986, del Proceso Autonómico). En la práctica, estos órganos se reúnen siempre a instancia del Estado y normalmente para presentar iniciativas del Ministerio correspondiente. Aunque se ha mejorado en el trabajo interno de la Conferencia gracias a la creación de órganos de apoyo de la misma, raramente las CCAA piden la convocatoria de las Conferencias Sectoriales y la inclusión de puntos en el orden del día. Es una crítica recurrente que el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales depende del talante del Ministro de turno, pero los reglamentos de régimen interior de las Conferencias normalmente aseguran que las CCAA puedan pedir su convocatoria e introducir puntos en el orden del día. Aunque la actitud de las CCAA en las Conferencias Sectoriales puede ser distinta entre ellas, en la mayoría de los casos las Comunidades son más pasivas o reactivas que proactivas.

En otro orden de problemas se sitúan los acuerdos de Conferencia Sectorial, su valor y sus efectos. En la práctica, no hay votación sino decisión por asentimiento. Excepcionalmente, rige la mayoría en algunas Conferencias, como sucede en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y justamente dicho criterio es uno de los aspectos más polémicos. En principio, los acuerdos de Conferencia Sectorial tienen un valor político, al igual que en los sistemas de nuestro entorno. Son necesarias otras piezas para generar vinculación jurídica, bien sea a través de la aprobación de normas por la instancia competente, ya sea mediante la suscripción de convenios que generan una vinculación contractual entre las partes. En muchos

casos, la opinión de una Conferencia Sectorial expresa el parecer del sector, esto es, de intereses territoriales, económicos y sociales. Y ahí no siempre es determinante el elemento jurídico, y en particular, el elemento competencial (claramente, en la colaboración financiera, las CCAA se muestran más interesadas en obtener dinero para su sector que en el escrupuloso respeto al orden competencial) (8).

2.1.2. *La bilateralidad de carácter general, pero principalmente en conflicto (por lo menos hasta los nuevos Estatutos)*

Si una buena parte de la colaboración responde a planteamientos multi-laterales, ¿cuánta bilateralidad hay en realidad? Las Comisiones Bilaterales son los principales órganos de expresión de la bilateralidad en las relaciones cooperativas. Su existencia constituye una singularidad de nuestro sistema en el panorama comparado de países de nuestro entorno. Hasta los nuevos Estatutos, dichos órganos han sido unas plataformas que surgen con carácter general para tratar cualquier tema (más allá de órganos bilaterales sectoriales específicos, en materia tributaria, de seguridad, asuntos europeos o inmigración). Su proceso de constitución se inicia también a principios de los años ochenta —con la creación en 1983 de la Junta de Cooperación entre el Estado

(8) El MAP brinda normalmente con carácter anual datos sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales en *Informes sobre las Conferencias Sectoriales*, así como el *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*, también del MAP (<http://www.map.es>). Asimismo, vid. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en INAP, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP, 1996, págs. 482-492; J. CORCUERA, «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales», en A. PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en decisiones del Estado: II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1997, págs. 49-80; J. C. DUQUE VILLANUEVA, «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2007, págs. 113-153. Sobre sus problemas de funcionamiento, resulta significativa la intervención de I. Sánchez Amor (entonces Vicepresidente de la Junta de Extremadura) en el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, *Diario de Sesiones*, Senado, núm. 230, de 8 de noviembre de 2005, pág. 8: «Las Conferencias Sectoriales dependen hasta ahora en su convocatoria del humor del responsable gubernamental de turno [...] Se entraba en las reuniones con la nota de prensa del ministerio ya confeccionada y repartida sobre lo tratado y con el resultado final de la Conferencia». Un caso excepcional es la sentencia de la Audiencia Nacional, de 27 de diciembre de 2006, que estima un recurso contra inactividad de la Ministra de Sanidad y Consumo en 2004, en su condición de Presidenta del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, ordenando que convocara el Pleno solicitado por las CCAA.

y Navarra prevista en la LORAFNA— hasta su generalización paulatina en todas las CCAA (9).

Hasta su anclaje estatutario, su vida ha sido lánguida. Por ejemplo, la Comisión Bilateral con Cataluña, antes de su previsión estatutaria, se ha reunido en diecisiete ocasiones, once de las cuales corresponden a los dos primeros años de su existencia. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2000 según la cual el Presidente del Gobierno y los Gobiernos autonómicos pueden intentar resolver el conflicto sobre leyes y normas con fuerza de ley, previo intento de negociación en el seno de la Comisión Bilateral (art. 33.2 LOTC), ha dado contenido en un buen número de casos a unas estructuras poco utilizadas. La existencia de esa bilateralidad en conflicto representa una singularidad en el panorama comparado que responde al alto grado de conflictividad que ha caracterizado a nuestro sistema. Pero también significa que el grado más grande de *intergubernamentalidad* en el Estado autonómico se ha producido —hasta ahora— en situaciones de controversia, pues en el resto de ámbitos, como se ha visto, las relaciones son sectoriales o, mejor dicho, *interdepartamentales*.

El éxito de esa función pacificadora es muy relativo ya que la actividad de estas Comisiones en este punto arroja resultados muy desiguales. Se constata una consolidación de la vía bilateral para resolver controversias con algunas CCAA. Hay casos donde ni se convoca la Comisión Bilateral y se interpone directamente el recurso (y no siempre si se trata de gobiernos de distinto signo). Con los datos de *BOE* correspondientes a 2008 —que confirman una tendencia de los últimos años— se han admitido a trámite diecisiete recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales o autonómicas impugnadas por parte de Gobiernos autonómicos o, en su caso, por el Presidente del Gobierno. De estos recursos, sólo en nueve casos consta que se haya intentado el recurso en el seno de una Comisión Bilateral conforme a las previsiones del artículo 33.2 LOTC. En el resto de los casos se ha optado por la interposición directa del recurso. En cuanto a los resultados concretos, en el seno de la Comisión Bilateral se ha conseguido en un buen número de supuestos el acuerdo, pero, tal y como está configurada esta función, presenta limitaciones, pues la Comisión tiene que resolver discrepancias sobre una norma —ley o norma con rango de ley— ya aprobada. Los acuerdos de resolución de discrepancias de estos órganos oscilan entre un pacto sobre una determinada interpretación del precepto, o bien el compromiso

(9) En 1987 se constituyen las Comisiones Bilaterales con Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía; en 1988, con Murcia y La Rioja; en 1989, con Islas Baleares; en 1990, con Aragón y Canarias; en 1991, con Cantabria; en 1992, con Castilla y León y Extremadura; en 1993, con el Principado de Asturias; en 1995, con Ceuta y Melilla; en 1996, con Castilla-La Mancha; en 2000, con Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid.

de promover la reforma de los preceptos legales cuestionados (principalmente sobre leyes autonómicas). Un acuerdo interpretativo ¿qué valor tiene?, ¿qué sucede si se incumple?, ¿una ley estatal se va a aplicar de forma distinta en las diversas CCAA en función del acuerdo o acuerdos a los que se haya llegado en las distintas Comisiones Bilaterales? Si en lugar de una interpretación, en estos órganos se acuerda instar una modificación legal, dicho acuerdo ¿qué vinculación tiene para el Parlamento correspondiente que ostenta la potestad legislativa en el ámbito de sus competencias? (10).

Las Comisiones Bilaterales tienen cobertura legal expresa en la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999 (art. 5.2 introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992). Pero su reconocimiento estatutario, en particular el que ha previsto el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha abierto el debate acerca de las vías específicas de colaboración entre el Estado y una Comunidad. Los nuevos Estatutos aprobados con posterioridad al mismo han previsto también, con configuraciones diversas, Comisiones Bilaterales con rango estatutario. En la mayor parte de los casos, se trata de marcos estables entre el Estado y una Comunidad con un amplio catálogo de funciones de cariz principalmente consultivo. Un Estado no puede funcionar sólo con instrumentos bilaterales. Se trata de evitar la existencia de privilegios autonómicos y sobre todo la huida hacia el debate bilateral que haría imposible procedimientos de participación general en los foros previstos a tal efecto, como las Conferencias Sectoriales. ¿Va a ser tanta la bilateralidad? Las nuevas Comisiones Bilaterales brindan datos todavía muy provisionales. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, la primera en constituirse y la que más actividad parece tener, ha centrado su actividad en impulsar el proceso de traspasos (línea que se detecta también en Andalucía y que ya había ocupado a las Comisiones Bilaterales no estatutarias). Se trata de una orientación con un importante eco mediático, que curiosamente no se recoge de forma expresa en el texto estatutario (pese al amplio elenco de funciones que se reconocen a la Comisión Bilateral), y que convierte a la Comisión Mixta de Traspasos —única competente para validar los traspasos según la jurisprudencia constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto)— en una mera instancia de ratificación. Además, la bilateralidad en los nuevos textos

(10) Sobre los resultados de la función pacificadora de las Comisiones Bilaterales y los *acuerdos interpretativos* que pueden pactar las partes, *vid.* J. JIMÉNEZ CAMPO, «Política de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, págs. 23-24. Sobre el artículo 33.2 LOTC, M. GONZÁLEZ BEILFUSS, «La resolución judicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 LOTC», en J. TORNOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2008, págs. 17-36.

no sólo tiene esa proyección orgánica en las Comisiones Bilaterales. Su aspecto más novedoso se plasma en las previsiones de participación de la Comunidad en competencias estatales, normalmente a través de informes preceptivos no vinculantes, en los procesos de decisión del Estado que afectan a una Comunidad, y cuya operatividad es todavía una incógnita (11).

2.2. *La precariedad de la colaboración entre CCAA*

La colaboración vertical existe y se produce aunque con aspectos claramente mejorables, pero pocos temas suscitan tanto acuerdo como la necesidad de impulsar las todavía débiles relaciones entre CCAA.

(11) La Comisión Bilateral Generalitat-Estado se ha impugnado en los recursos de inconstitucionalidad del Grupo Popular y el Defensor del Pueblo contra el Estatuto catalán por entender que representa un criterio de relación que transforma el tipo de Estado, y asimismo se han impugnado buena parte de las previsiones sobre participación por entender que convierten competencias exclusivas del Estado en ámbitos compartidos. Sobre la bilateralidad en los nuevos Estatutos de Autonomía, propiamente sobre la polémica regulación en el Estatuto catalán y sus posibles elementos de vinculación confederal, P. CRUZ, «La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006, págs. 87-88; F. DE CARRERAS, «El nuevo Estatuto frente a la Constitución», *Claves de Razón Práctica*, núm. 158, 2005, pág. 9; J. J. SOLOZÁBAL, «Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán», *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003, pág. 139; J. A. MONTILLA, «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1, 2005, págs. 131-150. Sobre el refuerzo de la bilateralidad en los nuevos textos y sus razones, C. VIVER, «¿Grandes reformas o pequeños pasos?»; G. JÁUREGUI, «Las reformas del Estado autonómico español: un primer balance de urgencia?», ambos en *Jornadas sobre «La reforma del Estado autonómico y español y del Estado federal alemán*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, 28 y 29 de mayo de 2008: <http://www.fundaciongimenezabad.es>; E. ROIG, «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 3, 2006, en particular, págs. 170-171. Un estudio comparativo sobre la regulación de las Comisiones Bilaterales en los nuevos Estatutos, M. J. RIDAURA, «La bilateralidad: ¿hecho diferencial?», VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Congreso Extraordinario), *Treinta años de Constitución*, Madrid, Senado, 22 y 23 de enero de 2009, <http://www.acoes.es>. Sobre la actividad de las Comisiones Bilaterales (centrado en la prevención de conflictos), *Informe del MAP sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*. Un seguimiento de la actividad de las Comisiones Bilaterales no estatutarias (actividad del art. 33.2 LOTC) y estatutarias (actividad de prevención de conflictos y nuevas líneas de actuación) en X. ARBÓS y M. J. GARCÍA MORALES, «Cooperació intergovernamental», *Evolució de l'Estat autonòmic (2007, 2008)*. *Document conclusiu del Seminari permanent de l'IEA* (<http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/reerca/Publi/evolucio.jsp>).

2.2.1. *La magnitud de la precariedad y sus consecuencias*

El número de convenios horizontales ha sido hasta tiempos recientes muy bajo y sobre todo esta técnica dista de tener la importancia funcional que tiene en países de nuestro entorno. En treinta años de vida constitucional, constan pocos pactos formalizados a los efectos del artículo 145.2 CE (y, por tanto, enviados al Parlamento). Ciertamente, en los últimos años se detecta un crecimiento que puede ser un punto de inflexión y también el síntoma de que cada vez se remiten al Senado más pactos interautonómicos que antes no se le informaban. No sólo hay poca colaboración formalizada por cauces previstos, sino que estas prácticas interautonómicas son marcadamente bilaterales. La colaboración se produce mayoritariamente entre CCAA limítrofes y con un carácter bastante coyuntural (asistencia sanitaria, extinción de incendios, homologación de títulos de transportes), salvo alguna línea muy concreta algo más estable (en particular, en materia lingüística entre Cataluña e Islas Baleares) (12).

Esa situación contrasta con el panorama comparado donde la cooperación horizontal es básica en el funcionamiento de estos sistemas porque —sobre todo cuando es multilateral— ha demostrado que puede ser una eficaz alternativa a la centralización. Es más, las relaciones cooperativas horizontales han sido, sin exagerar, la clave para que las instancias territoriales puedan conseguir el tratamiento unitario que precisan algunos sectores, pero sin necesidad de una actuación del poder central porque en ese caso los entes territoriales son capaces de resolver un problema sin él. El Tribunal Constitucional Federal alemán distingue entre *tareas federales*, ámbitos del poder central y *tareas de alcance federal*, competencias de los *Länder*, que no pueden ejercer cada uno por separado sino concertadamente. Los ejemplos sobre esa capacidad de la colaboración son muy numerosos. Un caso muy claro en los últimos años ha sido la regulación, en Alemania, de los nuevos servicios de Internet que representan comunicación de masas (como la prensa electrónica) mediante un convenio entre todos los *Länder*, que ha impedido su tratamiento en una ley federal como pretendía el *Bund* al amparo de su competencia en materia de telecomunicaciones.

(12) Un seguimiento de la actividad convencional entre Comunidades en las crónicas sobre «Senado» (P. GARCÍA MEXÍA y J. VILLARINO) y «Relaciones de colaboración con las Comunidades» (E. ALBERTÍ hasta 2001 y M. J. GARCÍA MORALES desde 2001), en J. TORNOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (anual).

La colaboración horizontal es también un instrumento de participación de las instancias territoriales en decisiones estatales. Sirve para acordar posiciones conjuntas entre todas ellas que luego se hacen valer frente al poder central. Por ello mismo, esa cooperación horizontal ha sido normalmente la base sobre la que se ha creado después una relación de colaboración con la federación, en cuyo caso ésta ya no se relaciona con cada una de las instancias de forma bilateral, sino con todas ellas de forma simultánea. Hay, pues, una multilateralidad (propiamente, omnilateralidad) horizontal, que actúa como presupuesto de la relación con el poder central. La utilidad de la colaboración entre entes territoriales como sinónimo de participación es muy clara en el sistema austriaco. Desde finales de los años sesenta, los *Länder* de aquel país decidieron aunar sus fuerzas, para que la federación, cuando quisiera tratar un asunto, no se relacionara con cada uno por separado, sino con todos a la vez, algo que ha contribuido de forma decisiva a evolucionar hacia un sistema con un nivel de descentralización mayor. Más allá de ello, la utilidad de la colaboración horizontal como sinónimo de participación es bien perceptible en los últimos años en todos estos países con motivo de la integración europea, pues los mecanismos de cooperación que se han articulado dentro de cada sistema sirven para incorporar a las diferentes instancias en los procesos de formación de las decisiones nacionales en asuntos europeos (13).

2.2.2. *Problemas no sólo de régimen jurídico (el art. 145.2 CE y su desarrollo estatutario)*

A los treinta años de vida constitucional, ese régimen es a todas luces excesivamente confuso, rígido y, en cualquier caso, inadecuado para fomentar las relaciones entre CCAA. El propio *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española*, de febrero de 2006, reconoce que el régimen jurídico vigente lastra el desarrollo de este tipo de relaciones en nuestro sistema (14). La Constitución diferencia entre dos tipos de pactos con requisitos

(13) Sobre la importancia de la cooperación horizontal en el Derecho comparado, M. J. GARCÍA MORALES, «La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico», *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, págs. 103-124. La riqueza y trascendencia de las prácticas cooperativas horizontales en el ámbito comparado se han tratado en España en trabajos pioneros, ya en los años ochenta, de E. ALBERTÍ, *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, o P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

(14) F. RUBIO LLORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado, CEPC, 2006, págs. 163-165.

distintos: acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios (sólo precisan comunicación al Parlamento). Para empezar resulta difícil saber cómo calificar un pacto porque el texto constitucional no da criterios para hacerlo. Gracias sobre todo a los esfuerzos doctrinales existe un cierto acuerdo en que los convenios de colaboración tendrían por objeto asuntos de mera gestión administrativa, mientras que los acuerdos de cooperación serían aquellos que tienen una importancia mayor. Sin embargo, la calificación que se da a un pacto es un dato básico, porque un convenio, si finalmente se considera como un acuerdo de cooperación por las Cortes o, en su caso, por el Tribunal Constitucional, puede ser nulo por carecer de la autorización del Parlamento. Por el momento, el único acuerdo de cooperación suscrito como tal ha sido el firmado entre las CCAA de Andalucía, Murcia, Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana para el Arco Mediterráneo en 1994, el resto han sido convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios.

La Constitución prevé un sistema de controles para la celebración de un convenio entre CCAA que no tiene parangón en los países de nuestro entorno. Pero, además, si el régimen constitucional es ya de por sí complejo, los Estatutos de Autonomía aprobados durante los años setenta y ochenta han agravado esa regulación con requisitos no previstos por la Constitución y que obstaculizan la suscripción de un convenio entre CCAA. Por ejemplo, dichos textos normalmente han previsto la intervención del Parlamento autonómico en el proceso de suscripción de cualquier convenio horizontal en que participe la Comunidad. Pero el aspecto más problemático ha sido la previsión, en la mayoría de los Estatutos, de la facultad de recalificar un convenio en acuerdo (con requisitos de aprobación distintos) que se otorga a las Cortes Generales sobre un pacto entre CCAA. Se trata de un requisito que se introdujo, con polémica, durante la tramitación del Estatuto vasco a finales de los años setenta (el primero en aprobarse) y fue reiterándose por inercia en el resto de la mayoría de los textos estatutarios que le siguieron (15). El actual Reglamento del Senado

(15) En el Estatuto del País Vasco, la introducción de la cláusula relativa a la facultad de las Cortes de oponer reparos y recalificar un pacto se planteó durante su tramitación en el Congreso de los Diputados a raíz de una enmienda del Grupo Centrista-UCD, donde se proponía especificar el carácter y efectos de la comunicación a las Cortes Generales. En el proceso negociador se exigió, para sacar adelante el texto estatutario, la aceptación de dicha enmienda, que ya entonces suscitó duras críticas por entenderse que introducía límites no deducibles de la Constitución. Sobre ello, M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vitoria, IVAP, 1988, págs. 40-46. El texto catalán de 1979 siguió un camino similar, *Estatuto de Autonomía de Cataluña. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 51.

ha unificado en su reforma de 1982 —en el sentido que le da más poder a la Cámara— el diverso régimen estatutario de la comunicación, al ligar el acto de comunicación a la facultad de recalificar el texto enviado por las Comunidades (arts. 137-138 RS). Resulta paradójico que los propios Estatutos prevean una regulación que resulta restrictiva para la actividad convencional de las CCAA, se incrementen las posibilidades de intervención de las Cortes Generales en unos términos no previstos por el texto constitucional y se complique el proceso de firma de un pacto, pues, una vez comunicado un convenio entre Comunidades al Parlamento central, éste inicia un camino de resultado incierto que justamente no es un factor que parezca motivar la suscripción de este tipo de pactos (16). Sorprendente resulta que los nuevos Estatutos raramente hayan suprimido tales requisitos y hayan vuelto a repetir previsiones que estaban en sus textos iniciales y que en nada ayudan a fomentar la colaboración horizontal.

Ahora bien, el régimen jurídico puede ser un freno para la celebración de convenios entre CCAA, pero con matizaciones que obligan a relativizar su grado de «culpabilidad» en la ausencia de relaciones horizontales. Con los datos del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, entre 2006-2008, se registra una clara tendencia al alza en la colaboración entre CCAA. Y todo ello sin que se haya modificado el complejo y riguroso régimen jurídico previsto en el artículo 145.2 CE para la suscripción de un convenio entre CCAA, y sin que tampoco haya incidido la regulación de los nuevos Estatutos, que, como se ha señalado y se insistirá más adelante, han aportado más bien poco a la hora de flexibilizar dicho régimen.

La voluntad política es el elemento imprescindible para poner en marcha la colaboración entre CCAA, aprobarla y ejecutarla. Y esa voluntad no ha existido en España hasta el momento de una forma clara. A la vista de lo que había su-

(16) Sobre los convenios horizontales existen múltiples trabajos, entre los que pueden consultarse dos excelentes monografías, V. J. CALAFELL FERRÀ, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, 2006; I. GONZÁLEZ GARCÍA, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Fundación Giménez Abad, CEPC, 2006; así como una monografía pionera, A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. Sobre el artículo 145.2 CE, A. SÁNCHEZ NAVARRO, «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», en Ó. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI, Madrid, EDERSA, 1999, págs. 75.108, así como J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, Madrid, Wolters Kluwer, 2008, págs. 2182-2187. Específicamente, sobre la tramitación de un pacto entre Comunidades ante el Parlamento central, S. GARCÍA COUSO, *La participación de las Cortes Generales en los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Cuadernos del Senado, Serie Minor, 2004.

cedido con algunas iniciativas de colaboración interautonómica, durante mucho tiempo, las CCAA se han replanteado el coste de colaborar entre ellas y cómo hacerlo al margen de los requisitos constitucionales y estatutarios. Pero sobre todo, en España, el propio proceso de construcción del Estado autonómico ha generado una clara preferencia por el trato con el Estado, en lugar de la relación entre las propias CCAA. Esa forma de relación se encuentra muy implantada como medio ordinario de actuación con el beneplácito de ambas instancias. Por ello, en el Estado autonómico es difícil concebir la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado. Y con ello la falta de una cultura de la colaboración similar a la de aquellos países donde la colaboración no sólo no se entiende sin un desarrollo importante de la dimensión horizontal, sino que en muchos casos se concibe principalmente como sinónimo de acuerdo entre los entes territoriales y como base para un posterior entendimiento con el poder central.

2.3. *La incertidumbre sobre la Conferencia de Presidentes: ¿experimento o nuevo actor?*

En este escenario, con un desarrollo importante de la colaboración vertical y una escasa colaboración entre CCAA, surge la Conferencia de Presidentes en 2004. A diferencia de otros sistemas, el desarrollo de las relaciones cooperativas en el Estado autonómico se ha producido sin la existencia durante todo este tiempo de un órgano de ese estilo.

En España, la aparición de la Conferencia de Presidentes ha suscitado, en principio y con matices, una valoración positiva (17). Cabe destacar su importante valor simbólico. Y es que la Conferencia de Presidentes puede visualizar el Estado autonómico, que el poder político en España no lo detenta exclusivamente un gobierno, sino que hay un poder central y unas CCAA. Además, se escenifica la necesidad de colaborar y de buscar posiciones de encuentro más allá del enfrentamiento. Pero su corta existencia hace que todavía sea un experimen-

(17) Sobre esas impresiones, vid. J. L. GÓMEZ, *A vueltas con España. Hablan los diecisiete Presidentes*, Madrid, Temas de Hoy, 2005, págs. 195-209. Asimismo, puede verse la posición acerca de la Conferencia de Presidentes, por sus propios actores, el Presidente del Gobierno central y los Presidentes de los Ejecutivos autonómicos, en el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, Diario de Sesiones*, Senado, núm. 229, de 7 de noviembre de 2005, pág. 8; particularmente críticas la intervención de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, así como del Presidente La Rioja, Sanz Alonso, *Diario de Sesiones*, Senado, núm. 230, de 8 de noviembre de 2005, págs. 16 y 75, respectivamente.

to. Ha habido tres Conferencias y cada una ha respondido a un formato distinto: la Conferencia de 2004 fue su acta de nacimiento, propició el acuerdo de la CARCE sobre participación de las CCAA en instituciones europeas; la segunda, en 2005, abordó la financiación sanitaria, con un acuerdo sobre el tema; y la de 2007, sobre I+D+I, agua e inmigración, acabó con un documento conjunto sobre investigación, desarrollo tecnológico e investigación y el compromiso de creación de dos nuevas Conferencias Sectoriales del Agua y de Inmigración. En 2008 (coincidiendo con un período electoral), se suspendió la que había de ser la cuarta Conferencia de Presidentes, y pese a anuncios de temas para próximas Conferencias, este órgano no ha vuelto a reunirse desde enero de 2007.

Su aparición suscita riesgos y oportunidades. La Conferencia de Presidentes surge en España porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones en 2004. Se trata de un hecho insólito en el panorama comparado, por lo menos europeo, donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida por ellas. La experiencia comparada muestra que dichos órganos se han implantado sólo cuando las partes han entendido que la existencia de la Conferencia era necesaria.

También hay que destacar que la Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical, a diferencia de muchos de estos órganos en los federalismos europeos que tienen un carácter horizontal, si bien en todos ellos se articula después la colaboración con el poder central, de forma que propiamente son órganos bidimensionales. Esa apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español. ¿En qué escenario cooperativo ha surgido la Conferencia de Presidentes? Es un órgano que aparece en un sistema marcado por una red de Conferencias Sectoriales verticales y por un entramado de relaciones de colaboración casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA. Es lógico, pues, que la Conferencia de Presidentes aparezca en su inicio como un órgano vertical. Es más, visto el panorama actual, es difícil imaginar que, sin esa presencia del Estado —que ha impulsado precisamente su creación—, los Presidentes de todas las CCAA hubieran podido reunirse ellos solos. Y de nuevo, en el debate de investidura de 2008, el Presidente del Gobierno central ha vuelto a aparecer como el principal impulsor de dicho órgano anunciando el compromiso de fomentar, regular y convocarlo (18).

(18) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, núm. 2, de 8 de abril de 2008, pág. 11: «En materia de cooperación multilateral me propongo seguir impulsando la Conferencia de Presidentes, regulando su figura y comprometiéndome a convocar, para alcanzar acuerdos concretos con las Comunidades, al menos tres conferencias sobre prevención y atención a las víctimas de violencia de género, mejora de nuestro sistema educativo y lucha contra los efectos del cambio climático».

La funcionalidad de la Conferencia de Presidentes va a estar marcada por su configuración vertical. En España, la Conferencia puede ser un foro de discusión, donde los máximos representantes de las CCAA y el máximo representante a nivel de poder ejecutivo del Estado ponen en común sus acuerdos y sus discrepancias sobre temas de Estado: el Gobierno central y los autonómicos se necesitan —dada la interrelación competencial— para encarar problemas. Pero esa configuración vertical la aleja de la funcionalidad que dichas Conferencias tienen en el ámbito comparado centroeuropeo, donde este tipo de órganos suele ser horizontal y son órganos de auto coordinación de las políticas de los *Länder* en orden a formar la posición común que se traslada ulteriormente a la federación (he aquí dos ideas clave: *auto coordinación*, por sí mismos, y *posición común*, esto es, planteamientos aceptados por todos para relacionarse con el poder central). La propia dinámica de la Conferencia, con su configuración vertical, quizá pueda crear una mayor capacidad de formar posiciones comunes entre CCAA en orden a la celebración de la Conferencia. Incluso la creación de la Conferencia a instancias del Estado puede hacer ver a las CCAA su propia pasividad y la necesidad de reuniones de sus Presidentes sin el poder central y/o como paso previo para relacionarse con el Estado. No obstante, todo ello está por ver (19).

3. RETOS Y RIESGOS

El estado de las relaciones de colaboración a los treinta años de Constitución arroja logros, pero también muchos aspectos claramente mejorables.

(19) Sobre la Conferencia de Presidentes hay varios estudios: E. AJA ha publicado diversos trabajos, entre ellos, «La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico», en J. TORNOS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2006, págs. 789-801; R. BOCANEGRA SIERRA y A. HUERGO LORA, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005; G. CÁMARA VILLAR, «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas», en J. M.^a VIDAL BELTRÁN y M. A. GARCÍA HERRERA (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. 1, Madrid, Colex, INAP, 2005, págs. 117-133; así como el estudio monográfico de J. TAJADURA, «La Conferencia de Presidentes», en X. ARBÓS (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Barcelona, IEA, 2006, págs. 115-168. Asimismo, aportaciones de Derecho comparado, *vid.* sobre Alemania (E. ROIG), Austria (P. PERNTHALER), Suiza (M. J. GARCÍA MORALES) e Italia (L. VANDELLI) en el *Seminario de la Conferencia de Presidentes*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, julio de 2004 (<http://www.pcb.ub.es/idp/Intranet>), así como en X. ARBÓS (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, *op. cit.*, con estudios sobre Alemania (M. HARTWIG), Suiza (N. SCHMITT) y Canadá (N. DESROSIERS). Asimismo, *vid.* F. REVIRIEGO, «El Senado y la Conferencia de Presidentes», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, págs. 355-369.

El contexto en que se desenvuelven dichas relaciones y su estado actual debe servir para plantearnos cómo afrontar el futuro, identificando sus retos y planteando posibles propuestas. Como se ha señalado, hay que disociar lo que son peculiaridades del sistema y posibles patologías del mismo. Y en esos casos el responsable no es muchas veces el marco normativo (donde hay cuestiones de relevancia constitucional, de legalidad e incluso de oportunidad), sino dinámicas políticas o inercias administrativas.

3.1. *Necesidad y oportunidad de revisar las relaciones de colaboración*

El treinta aniversario de la Constitución ha constituido en sí mismo un momento de balance que, además, coincide con un contexto de expectativas de cambio. Se ha abierto un proceso de reformas estatutarias que no sólo contemplan en títulos específicos dichas relaciones, sino que reflejan la apertura a la cooperación. La aparición de la Conferencia de Presidentes constituye una de las iniciativas políticas e institucionales más importantes en materia de colaboración en nuestro sistema. El Acuerdo de la CARCE de 2004 sobre participación de las CCAA en las instituciones europeas no sólo puede abrir un movimiento cooperativo interautonómico (como parece que está sucediendo), sino contribuir a formalizar estructuras cooperativas horizontales concretas. Y asistimos a la aprobación de leyes estatales que con carácter sectorial convierten a la colaboración entre el poder central y las CCAA en una pieza angular de dichas leyes y, con ello, de las políticas que se articulan a través de ellas. Y dicho sea de paso, se trata de políticas con un importante eco mediático y donde las relaciones cooperativas tienen efectos directos sobre terceros (claramente, en el caso de dependencia).

La colaboración debe ser un elemento de funcionamiento del sistema, no de distorsión del mismo. En todos los países, la colaboración tiene problemas, pero nosotros llevamos casi treinta años hablando de sus problemas y ella misma se percibe como uno de los problemas del Estado autonómico.

El Derecho comparado nos muestra cómo la potencialidad de la colaboración y su valoración dependen, y mucho, justamente de cómo se percibe en cada sistema. Y ello es distinto en cada país. En sistemas formados a partir de un proceso de federación, como Alemania, la cooperación, en especial en su dimensión vertical, se percibe como una pérdida de autonomía de los entes territoriales. Por el contrario, en Austria, un país con un grado notable de descentralización política, pero creado a partir de un sistema fuertemente centralizado, ese mismo tipo de colaboración se entiende como una forma de participación que ha permitido a los entes territoriales pasar de la comprensión de un poder

central que dirige, diseña y lidera políticas de una forma bastante unilateral, a un Estado más participativo. España comparte con este último modelo ser un sistema políticamente descentralizado creado a partir de un Estado centralizado. Y, por ello, las enseñanzas del Derecho comparado sobre el papel de la colaboración podrían ser en este punto especialmente útiles (20).

Además, la importancia de un buen diseño y de un buen funcionamiento de estas relaciones es fundamental porque cada vez son menos los ámbitos donde el Estado y las CCAA pueden prescindir de actuar sin el acuerdo del otro. Toda vez que el proceso de trasposos casi se ha completado (el nuevo planteamiento de las propuestas de Estatutos de tipo competencial se centra más en respetar los límites competenciales por parte del Estado que en la transferencia de nuevas competencias), es preciso fortalecer las relaciones no competenciales —como las relaciones de colaboración— que inciden en cómo ejercer de forma concertada los títulos de cada parte. El Derecho comparado muestra que la necesidad de relaciones cooperativas más intensas se produce en aquellos sistemas donde la legislación del poder central debe desarrollarse por los entes territoriales. Y es que la colaboración está condicionada por el sistema de distribución de competencias y es una respuesta a la interdependencia competencial. Y esa interrelación es especialmente fuerte en un sistema como el español (21).

También hay que contar con el factor europeo. En todos los países de nuestro entorno, el proceso de integración ha supuesto un auge de la cooperación vertical y horizontal dentro de ellos, porque induce a la acción concertada para articular la participación de las instancias territoriales en la fase ascendente, en la ejecución del Derecho europeo, o simplemente al imponer a los Estados la obligación de presentar planes de acción para obtener cofinanciación, claramente, en la programación del desarrollo regional, que no sería posible sin la concertación previa a nivel interno y sin el reconocimiento del principio de partenariado a tres bandas, entre Unión Europea, poder central y entes subestatales. Y en este punto, las relaciones de colaboración en España son altamente mejorables porque la CARCE concita en estos momentos opiniones poco favorables, los asuntos europeos han ido entrando en la agenda de las Conferencias Sectoriales, pero éstas son verticales, y, por tanto, no son el foro más idóneo para formar la posición autonómica sobre un tema. Por su parte, la ejecución

(20) Sobre la transición de una comprensión de un poder central jerárquico (*Oberstaatsdenken*) a un Estado federal participado en Austria, *vid.* P. PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat*, Viena, Wilhem Braumüller, 1992, págs. 50-52.

(21) Sobre la colaboración como respuesta a la interrelación competencial en el marco comparado, R. L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Madrid, Barcelona, Marcial Pons, 2006, pág. 165.

del Derecho europeo por la vía cooperativa es un campo inexplorado en nuestro sistema. Y todo ello en un contexto en el que el Tratado de Lisboa potencia el principio de subsidiariedad, lo que significa una apuesta por dar un mayor protagonismo a los entes subestatales en el proceso de integración, y, entre otras cosas, se necesita para hacerlo efectivo un buen diseño y un buen funcionamiento de los instrumentos de cooperación internos entre Estado y CCAA y entre CCAA (22).

3.2. *Las dimensiones de la colaboración financiera vertical: ¿invasión competencial por la vía cooperativa?*

En nuestro sistema, la colaboración vertical precisa una profunda revisión. Una primera reflexión, no ajena a otros sistemas, se centra en las dimensiones de la cooperación financiera. En el Estado autonómico, los ámbitos donde se produce más colaboración entre el poder central y las CCAA son aquellos donde las CCAA ostentan competencias exclusivas, claramente en servicios sociales (casi dos terceras partes de la actividad convencional se registran en dicho sector). Según el MAP, el único que tiene cuantificadas dichas cantidades, el dinero que las CCAA perciben por esa vía es poco relevante, salvo en el caso de los fondos en materia de dependencia. Pero es difícil valorar qué representan realmente esos fondos para las Comunidades, esto es, en qué medida comprometen sus políticas, y si suponen lo mismo para todas, porque en las CCAA ni se halla cuantificado ese dinero, ni se sabe con certeza qué representa para cada una de ellas.

(22) Sobre la incidencia del factor europeo en las relaciones de colaboración dentro del Estado autonómico, *vid.* en el proceso decisorio E. ROIG, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, IEA, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 266-280; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 22, 2005, págs. 759-805, así como las valoraciones sobre la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el *Informe Comunidades Autónomas* realizadas por E. ROIG (hasta 2004) y J. DONAIRE (desde 2005). Sobre la transposición por la vía cooperativa del Derecho comunitario, M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica)*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, págs. 77-79; sobre las exigencias comunitarias en orden a la cofinanciación interna, *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*, MAP, pág. 103. Asimismo, *vid.* I. SÁNCHEZ AMOR, «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La influencia de las actuales reformas estatutarias», en R. GARCÍA PÉREZ (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, págs. 19-38.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado puede poner a disposición de las CCAA fondos propios a través de instrumentos cooperativos que distribuyan dichos créditos aun en los ámbitos de competencias exclusivas de aquélla, pero sin determinar la finalidad de los mismos hasta un extremo que vacíe las competencias autonómicas y convierta en compartidos ámbitos competenciales de titularidad exclusiva (STC 13/1992, de 6 de febrero). Sin embargo, en la práctica, se constata de forma creciente que la financiación condicionada del Estado exige cada vez con más frecuencia la aportación de recursos financieros por parte de las CCAA. La exigencia de cofinanciación aparece pactada en el seno de las Conferencias Sectoriales (en los acuerdos sobre criterios de distribución del crédito que se adoptan en ellas) y en leyes sectoriales (así, las Leyes 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a la personas en situación dependencia, y 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural) donde en muchos casos pierde voluntariedad *de facto* la colaboración a cuenta de obtener recursos. En estos supuestos, la subvención estatal tiende a convertirse en uno de los elementos de la planificación conjunta.

La colaboración de contenido subvencional, aquella que territorializa fondos estatales —y que pueden comprometer más la capacidad de autogobierno de una CCAA por la vía financiera—, puede estar convirtiéndose en nuestro sistema en un instrumento de un proceso de planificación. En España no existe un debate sobre la extensión de la colaboración vertical: qué debe llevarse por la vía de la cooperación y cuál debe ser su fundamento constitucional. Una situación similar se ha producido en otros países y ha llegado a provocar una reforma constitucional. En Alemania, fue necesaria una reforma para reconducir a la constitucionalidad prácticas similares que por la vía cooperativa provocaban una alteración del orden competencial. La reforma de la Ley Fundamental de Bonn en 2006 justamente ha recortado parcialmente las tareas comunes obligatorias (aquellas donde *Bund* y *Länder* deben actuar conjuntamente) para volver a una delimitación más clara de competencias, si bien se trata de un recorte muy tímido respecto al objetivo inicial, pues sólo se ha suprimido una importante tarea común obligatoria (un ámbito necesariamente de actuación conjunta), la construcción de universidades, que ha pasado a ser competencia exclusiva de los *Länder*. Y la planificación educativa, antes también tarea común facultativa (un ámbito de actuación conjunta sólo si las partes así lo pactan), se ha eliminado, pues nunca pudo llevarse a cabo, ha sido una «tarea común no realizada», porque no ha habido durante todos estos años una firme voluntad política de los distintos gobiernos de activarla.

Alemania no es el modelo, sino un modelo más que opta por la transparencia y la seguridad al especificar con rango constitucional la codecisión y la responsabilidad que representa la planificación conjunta en ámbitos tasados. Pero, en cualquier caso, dicha experiencia revela una conciencia de la relevancia del orden competencial en la acción cooperativa. Renunciar a la colaboración y, en particular, a la colaboración financiera es impensable en España y en cualquier sistema políticamente descentralizado. El reto está en conocer y ser consciente de sus riesgos, y en encontrar sus justos y legítimos términos para evitar una alteración del sistema de distribución del poder diseñado por el bloque de la constitucionalidad (23).

3.3. *La necesaria reorientación de las Conferencias Sectoriales*

Las Conferencias Sectoriales no han aprovechado hasta el momento todas sus posibilidades. Una primera consideración merece el número de Conferencias (como se ha visto, hasta el momento, hay treinta y dos Conferencias constituidas) y, siendo ya un número importante y donde casi la mitad de lo que hay no funciona del todo bien, se anuncia la creación de nuevas Conferencias

(23) D. GRIMM se ha referido a este fenómeno como «transformación clandestina» del sistema competencial a través de la colaboración financiera, «Les relations financières dans le système fédéral allemand», en D. GRIMM *et al.*, *Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé*, Brusellas, Bruylant, 1981, pág. 3. Sobre la disminución del alcance de las tareas comunes en los debates previos a la reforma constitucional de 2006, *vid.* la magnífica monografía de A. ARROYO, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Madrid, CEPC, 2006, págs. 32-34 y 129-144. Sobre la doctrina de la STC 13/1992, M. MEDINA, «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, 1992, págs. 155-172. Sobre las dimensiones financieras de la colaboración vertical en el Estado autonómico, sumamente interesantes las consideraciones de los *Informes del MAP sobre convenios*, en particular, el *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*, MAP, págs. 102-109. Asimismo, *vid.* las valoraciones sobre la colaboración financiera realizadas por M. J. GARCÍA MORALES, en la crónica sobre convenios del *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2008, págs. 178-182. No hay prácticamente casos que lleguen a los tribunales porque es excepcional la impugnación de un convenio por invasión competencial a través de la vía financiera. Excepcionalmente, *vid.* la sentencia de la Audiencia Nacional, de 29 de noviembre de 2007, donde se entiende conforme a Derecho la previsión de cofinanciación a través de convenios y la posibilidad de que el Estado fije condiciones de otorgamiento de la subvención, de acuerdo con el artículo 86.2 de la Ley General Presupuestaria, un precepto que desarrolla la jurisprudencia constitucional sobre la materia, pero que con su tenor —al prever la posibilidad de fijación de objetivos y no sólo criterios de reparto de crédito— podría ir en su aplicación práctica, en algunos casos, más allá de la jurisprudencia del Alto Tribunal.

Sectoriales. En los países de nuestro entorno, la red de Conferencias no tiene esas dimensiones y no hay Conferencias constituidas sin actividad. Sería bueno capitalizar estructuras que ya se tienen y replantear mantener aquello que no funciona.

Desde el punto de vista funcional, las Conferencias Sectoriales se encuentran ante un nuevo escenario. Hasta ahora buena parte de su actividad es de contenido subvencional y, por tanto, se centra en articular un esfuerzo financiero conjunto. Se trata de la función más rutinizada, pero no todas las subvenciones que deberían territorializarse pasan por Conferencia Sectorial. Los nuevos Estatutos prevén la participación de las CCAA en el carácter no territorializable de una subvención y aquellas facultades que le corresponden, en función de la competencia, en la actividad de fomento. En la colaboración financiera se debe revisar —con una mayor cultura competencial en la actividad cooperativa— la forma en la que las Conferencias Sectoriales llevan a cabo la territorialización de fondos y buscar fórmulas para cumplir con las exigencias de los nuevos Estatutos (24).

Estos textos pretenden incidir también en uno de los déficits de las Conferencias Sectoriales en nuestro país; a saber, la ausencia de formalización del trámite de audiencia a las CCAA en la elaboración normativa. Los nuevos Estatutos introducen la novedosa diferencia entre colaboración y participación. Se trata de una distinción de origen doctrinal: en la cooperación ambas partes tienen competencias, mientras que en la participación una instancia, el Estado, debe oír en el proceso de decisión sobre un ámbito de su competencia la opinión de la Comunidad. La participación asegura una garantía normativa de la intervención de las CCAA que intenta superar uno de los principales problemas que tiene la voluntariedad de las relaciones cooperativas, como es la discrecionalidad —normalmente del Estado— en que quedaba la consulta a las CCAA. La intención inicial de los Estatutos parece ser la instrumentación bilateral, pero toda vez que varios Estatutos recogen esas facultades cobra fuerza la vía multilateral que el Estado puede utilizar para generalizar previsiones inicialmente concebidas como bilaterales y, con ello, queda abierto el papel de las Conferencias Sectoriales para articular en clave multilateral dichas previsiones (25).

(24) Sobre el tratamiento de la actividad de fomento en los nuevos textos estatutarios, L. POMED, «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *Revista d'Estudis Autònoms i Fede-rals*, núm. 7, 2008, págs. 60-62.

(25) Sobre el significado de la participación en los nuevos Estatutos y su formalización, vid. E. ROIG, «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», *op. cit.*, págs. 167-171; M. CORRETTJA, «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: les infraestructures del transport», *Revista*

Respecto a su organización y funcionamiento, sería importante contar con Conferencias Sectoriales más participadas. Esa mayor participación debe serlo en su forma de trabajo interna y en su escenificación con Conferencias Sectoriales que fueran copresididas, como sucede en el panorama comparado, por el Ministro del ramo y un representante de una Comunidad elegido por turnos. La jurisprudencia constitucional ha señalado —y así lo ha recogido la legislación— que nada obsta a que dichas Conferencias sean presididas y convocadas por el Ministro (STC 76/1983, de 5 de agosto), pero no excluye otras posibilidades, como la copresidencia por el Ministro del sector y un representante de las CCAA por turnos rotatorios entre ellas. En el Derecho comparado, la Comisión conjunta de la Ciencia en Alemania, uno de los pocos órganos verticales, la Presidencia es conjunta, compartida por un miembro del *Bund* y uno de los *Länder* que se van rotando. Ello no sólo visualiza otro tipo de relaciones, sino también otro tipo de Estado y puede generar además una mayor implicación de las CCAA en dichos foros si son parte activa y no sólo se sienten convocadas por el poder central a una reunión para discutir un orden del día que también propone aquél. En cualquier caso, esa visualización externa debe sobre todo reflejar también una participación real y no sólo formal de las CCAA en el trabajo de cocina previo de estos órganos.

En la red de Conferencias Sectoriales no se aprovechan todas potencialidades de la multilateralidad porque, tal y como está diseñada, es sectorial y parece que cada Conferencia actúa por separado. Es precisa una mayor transversalidad en el trabajo de las Conferencias, extremo que ha señalado el *Informe del Consejo Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, de enero de 2008. En el sistema alemán, en las Conferencias Sectoriales participan representantes de otras: así, en la Conferencia de Agricultura asiste un representante (con voz pero sin voto) de la Conferencia de Sanidad, o en la Comisión conjunta de la Ciencia participa un representante de la Conferencia de Cultura. Incluso en el Derecho comparado se percibe la creación de estructuras estables, al estilo de centros de relación de los secretariados de las distintas Conferencias para maximizar su trabajo en un mundo globalizado, donde aumenta la complejidad de los problemas pero también la necesidad de adoptar decisiones de forma más rápida, tales como la Oficina de enlace de los *Länder*, que funciona desde 1951 en Austria, o la llamada «Casa de los

de Estudis Autonòmics i Federals, núm. 5, 2007, págs. 325-344. Sobre una eventual formalización de la participación en clave multilateral ya en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: «La referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial (Participación)» (Disposición Adicional Decimoctava).

Cantones», constituida en Suiza, en agosto de 2008, un espacio físico donde se reúnen los Secretariados de las distintas Conferencias justamente para poner en comunicación sus trabajos (26).

3.4. *De nuevo, ¿por qué, para qué y dónde la bilateralidad?*

La bilateralidad se asocia a desconfianza, pero también se reconoce su carácter inevitable en el Estado autonómico (cuestiones privativas y voluntad superior de autogobierno), a diferencia de la multilateralidad que se asocia a transparencia y cohesión pero también a homogeneidad. Los nuevos Estatutos apuestan por un reforzamiento de la bilateralidad, por lo menos formal, con las previsiones sobre las Comisiones Bilaterales por razones políticas (existencia de Comunidades desde la puesta en marcha del Estado autonómico que no renuncian a redefinir sus particularidades en clave bilateral), de eficacia (no funcionamiento o funcionamiento insatisfactorio de los instrumentos multilaterales, cuya convocatoria queda en la mayoría de las ocasiones al albur del poder central, su funcionamiento es poco participado, suelen ser un escenario para presentar iniciativas ministeriales y sirven para diluir posiciones específicas en la multilateralidad) e incluso técnicas (los Estatutos regulan las Comisiones Bilaterales más ampliamente porque por su naturaleza difícilmente pueden regular *in extenso* instrumentos multilaterales).

Para las Comunidades, la bilateralidad puede representar un espacio para tratar cuestiones privativas y una garantía subsidiaria para llevar a cabo líneas de actuación de interés para ambos que no pueden desarrollar en foros multilaterales. Para el poder central, la generalización de estructuras bilaterales refuerza su posición porque se coloca en una posición privilegiada y gestiona información de lo que sucede en todas las CCAA. En nuestro sistema hay tres tipos

(26) Sobre la necesidad de una mayor coordinación entre Conferencias, *El informe del Consejo de Estado sobre inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Madrid, Consejo de Estado, CEPC, 2008, págs. 129-130. Sobre los riesgos de la sectorialización de los procesos cooperativos en nuestro sistema, M. J. GARCÍA MORALES, «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en M. J. GARCÍA MORALES, X. ARBÓS y J. A. MONTILLA, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, CEPC, 2006, págs. 26-27 y 55. Sobre las soluciones en el ámbito comparado, en particular, sobre la Oficina de enlace de los *Länder* en Austria, A. ROSNER, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, Viena, Wilhelm Braumüller, 2000, págs. 21-34. Asimismo, sobre la «Casa de los Cantones» (*Maison des Cantons/Haus der Kantone*), *vid.* página web de la propia Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza (<http://www.kdk.ch>).

de capitales: competenciales, financieros e informativos. Los problemas competenciales y financieros son conocidos, pero no existe la misma percepción de lo que comporta la falta de información. Quien tiene esos recursos informativos dispone de más conocimiento, de más capacidad de poner en marcha estructuras cooperativas y, en definitiva, de liderar.

En cualquier caso, la bilateralidad por la que apuestan los nuevos Estatutos es un elemento novedoso en su dimensión estructural, a través de las nuevas Comisiones Bilaterales y sobre todo en los procedimientos de adopción de decisiones con las previsiones de participación de una Comunidad en competencias estatales a través normalmente de informes preceptivos no vinculantes. Dichas previsiones plantean —a la espera de lo que declare el Tribunal Constitucional— la apertura de una puerta a la colaboración entre Estado y CCAA en el ejercicio de competencias, y el reto de compatibilizar esa bilateralidad con la multilateralidad, así como el modo en qué se deben de formalizar ambos tipos de relación.

En concreto, las Comisiones Bilaterales deben encontrar un espacio propio más allá de los trasposos que ahora ocupan su actividad y de la función pacificadora de conflictos que mantienen. Un ámbito de trabajo de las Comisiones Bilaterales puede ser el seguimiento de los proyectos normativos del Estado, una línea incipiente que se ha iniciado en alguna de ellas (en particular, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado), y que puede contribuir a la prevención de conflictos en estadios muy previos a la aprobación de la norma. Asimismo, el trabajo de estos órganos puede aportar datos sobre las dimensiones de la actividad cooperativa financiera y su impacto en una Comunidad, cosa que permita dentro del Gobierno de una Comunidad tener el conocimiento de sus dimensiones (hoy inexistente) y una posición más precisa del alcance de dicha actividad.

En cualquier caso, la generalización de las Comisiones Bilaterales con rango estatutario suscita dudas sobre cuál va a ser su operatividad y su actividad real. En nuestro sistema, hay CCAA que buscan la vía bilateral para expresar una voluntad de diferencia, pero con ello también se produce un efecto de emulación en otras, lo que resta fuerza a la vía bilateral. Algunos nuevos Estatutos han previsto la Comisión Bilateral en CCAA donde dicho órgano ni siquiera se reúne en conflicto. Los nuevos textos prevén Comisiones potencialmente más potentes y garantizan una funcionalidad amplia e inespecífica que deberá concretarse, si realmente se quieren iniciar dinámicas distintas de las anteriores. La multilateralidad (necesaria) y la bilateralidad (difícilmente renunciable) en el Estado autonómico deberían construirse sobre la compatibilidad y la complementariedad, pero esa dualidad no puede descartar la apertura de vías de asimetría a partir de acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Bilateral

que puedan suscitar reticencias. Además, los nuevos Estatutos formalizan una bilateralidad con problemas y resultados que están por ver. Se trata de una bilateralidad formal o institucionalizada que se presenta como novedad, pero que seguramente no va a sustituir a los contactos políticos que van a seguir siendo bilaterales al más alto nivel y fuera de esos foros (27).

3.5. *Mayor predisposición a colaborar entre CCAA*

La colaboración horizontal no puede ser ya, a los casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, una de las asignaturas pendientes en nuestro sistema. La ausencia de una voluntad política decidida y compartida es el factor determinante de la precariedad de la colaboración horizontal en nuestro sistema. No se colabora si dos o más no quieren. Y para ello tiene que haber una predisposición a cooperar que no surge por altruismo, sino en defensa de intereses propios y porque las partes ven en esa colaboración una ventaja.

Los incentivos para colaborar entre CCAA son muchos. El problema en nuestro sistema es que las Comunidades no siempre los han percibido. En el Estado autonómico, una gran parte de la colaboración es con el Estado y de contenido financiero. El principal estímulo para colaborar no puede ser sólo (o principalmente) económico, porque ello impide desplegar toda la potencialidad de las relaciones verticales y el desarrollo de las horizontales donde este aliciente no suele existir. El factor europeo, el proceso de integración, es un incentivo para desarrollar instrumentos de cooperación horizontal que no se ha aprovechado suficientemente en nuestro sistema. En Austria, Alemania o Suiza se han creado estructuras cooperativas horizontales para articular la participación de los entes territoriales en la fase ascendente del proceso de integración, pues la efectividad del proceso necesita de una única posición territorial, cosa que en nuestro sistema se ha hecho a través de instrumentos verticales (hasta el Acuerdo de la CARCE de 2004, con efectos por ver sobre la colaboración horizontal). En España, la tendencia a la verticalidad es tal que resulta curioso constatar cómo el factor europeo ha impulsado los instrumentos de relación entre el Estado y las CCAA, pero no entre CCAA con la misma intensidad. La idea de «intereses propios» de todos los entes territoriales, y no de cada uno de ellos por separado, parece ajena a nuestro sistema. En España se han desarrollado

(27) Sobre los ámbitos de la bilateralidad y la definición de los canales multilaterales, E. ROIG, «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia», *Acti-vitat parlamentària*, núm. 15, 2008, págs. 72-74.

más bilateralismos competitivos de cada una de las Comunidades con el Estado que multilateralismos horizontales para relacionarse con él. En los países de nuestro entorno que han apostado por el federalismo cooperativo se detectan tendencias hacia un federalismo competitivo que han incidido en las relaciones horizontales, por lo demás, ampliamente implantadas en aquellos países. En España, esas tendencias competitivas no surgen sobre relaciones entre CCAA ya desarrolladas, sino antes de la relación horizontal y en detrimento de ella. En el Estado autonómico hay Comunidades con hechos diferenciales y gobiernos autonómicos, donde muchas veces participan partidos nacionalistas, que buscan la diferencia —y promueven la competencia entre ellas— a través de la relación con el Estado, cosa que ha dificultado desde el principio el entendimiento entre Comunidades (28). También hay diferentes actitudes entre CCAA: hay Comunidades más sensibles y más propositivas respecto a las oportunidades de la colaboración horizontal y otras que prefieren esperar y, en su caso, sumarse a las iniciativas estatales. En cualquier caso, sin una mínima creencia compartida en las CCAA de que no sólo el Estado existe, sino también las demás Comunidades con las que se pueden hacer cosas en común, puede ser difícil cambiar las inercias.

Sin embargo, en los últimos años se detectan cambios en la colaboración horizontal en nuestro sistema. En el Estado autonómico se han remitido al Senado unos setenta y cinco convenios entre CCAA, de los cuales veinte corresponden a los últimos tres años y diez de ellos a 2008, un hito en nuestra historia de la colaboración horizontal. Los datos que constan en el *Boletín de las de las Cortes Generales* confirman que, a partir de la VII Legislatura (05.04.2000-20.01.2004), la *ratio* de tramitación de los convenios entre CCAA comunicados al Senado no llega al mes, lejos de los tres y seis meses que duraba el procedimiento en legislaturas anteriores. Y todo ello sin que haya habido una reforma constitucional, de modo que el régimen para suscribir convenios entre CCAA

(28) Respecto a las tendencias concurrenciales en el sistema alemán y su incidencia en las relaciones horizontales, H.-P. SCHNEIDER, «Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland», en J. HÜHN y P. C. WITT (ed.), *Föderalismus im Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme*, Baden-Baden, Nomos, 1992, págs. 239-258, donde explica cómo la existencia de diferencias notables entre los *Länder* en materia económica, tasas de desempleo, niveles de desarrollo tecnológico o reservas energéticas ha contribuido a que algunos *Länder* hayan preferido aceptar ofertas del *Bund* antes que participar en programas con otros *Länder*, así como a un distanciamiento de algunos de ellos respecto a la Federación y, viceversa, de proximidad de otros. Sobre federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo, *vid.* R. L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, *op. cit.*, págs. 168-169. Sobre bilateralismos competitivos en nuestro sistema, J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Hechos diferenciales y federalismo competitivo», *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, págs. 15-29.

previsto por la Constitución sigue siendo el mismo que el de 1978. Los nuevos Estatutos tampoco han facilitado la suscripción de convenios entre las Comunidades, pues los nuevos textos no siempre han aprovechado el margen que les deja la Constitución para flexibilizar los requisitos que han obstaculizado la firma de estos instrumentos. Y tampoco se ha producido una reforma del Reglamento del Senado, si bien se ha aprobado un Acuerdo interpretativo de la Mesa en 2008 en orden a agilizar la tramitación de un convenio entre CCAA (29).

Al margen de esa modificación, que probablemente favorecerá un crecimiento de colaboración horizontal comunicada al Senado en los próximos años, lo cierto es que ya antes de la misma se detecta una tendencia claramente al alza a colaborar entre CCAA en los últimos años y sobre todo que esa colaboración tiene más «visibilidad oficial» (en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*). Desde hace tiempo se intuía que había más colaboración entre CCAA que la que se enviaba al Senado, siguiendo los requisitos del artículo 145.2 CE. La creación y generalización de Registros de Convenios en las CCAA ha convertido esta intuición en certeza. Esos Registros están «sacando a flote» muchos pactos entre CCAA. En esos pactos, normalmente llamados protocolos, las CCAA no acuerdan actuaciones muy distintas de aquellas que se pactan en los convenios horizontales que sí se deciden hacer públicos con su comunicación al Parlamento central. Por tanto, en nuestro sistema, esas vías alternativas no sirven para llevar a cabo unas acciones diversas de las que se quieren articular a través de la colaboración horizontal «oficial», sino que son opciones realistas para evitar requisitos que obstaculizan o pueden obstaculizar una iniciativa entre CCAA (30). El hecho de que últimamente se envíen más convenios al Senado es un signo de mayor proclividad a cumplir con tales requisitos y también un signo de más confianza, de que hay menos recelos a que se recalifique un pacto, se

(29) Se trata de un Acuerdo interpretativo de la Mesa del Senado, de 2008, según el cual un convenio entre CCAA comunicado al Senado se enviará directamente al Pleno, sin tener que pasar ya por la Comisión General de las Autonomías, si transcurrido el plazo de presentación de propuestas alternativas éstas no se han producido, J. VILLARINO, «Senado», *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2009, págs. 188-190.

(30) Al respecto, *vid.* en particular el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña, un registro público donde deben inscribirse dichos protocolos, y gracias al cual la publicidad sobre este tipo de pactos es cada vez mayor. *Dirección General de Relaciones Institucionales*, *vid.* http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Registre/castellano/Registro_castellano.jsp). En el ámbito comparado, sobre la distinción de acciones articuladas a través de una colaboración explícita y otra latente, sin publicidad, *vid.* J. POIRIER, «Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non-droit», en J.-F. GAUDEREAULT-DESBIENS y F. GÉLINAS, Bruselas, Bruylant, Forum of Federations, Éditions Yvon Blais, 2005, págs. 445 y sigs.

polítice la tramitación de un convenio y, en definitiva, se dinamite una de estas iniciativas. No en vano, desde 2000 (la polémica tramitación del Protocolo entre Andalucía y Extremadura en materia de televisión) no se han registrado otros episodios conflictivos con motivo de la comunicación de un convenio entre CCAA al Senado.

Los nuevos Estatutos no han cambiado demasiado el régimen de la colaboración horizontal, pero apelan a ella en múltiples preceptos para el ejercicio de competencias y con ello abren vías que pueden suponer un importante cambio respecto al *statu quo* actual. Además, y aunque la regulación del régimen de la colaboración en los nuevos textos aporte pocas novedades en el tenor de los preceptos, su aprobación sí ha tenido un efecto activador de la voluntad política de los actores llamadas a ponerla en marcha. Se ha generado un movimiento de las Comunidades que han aprobado nuevos textos con reuniones informales entre ellas, los llamados Encuentros, donde proponen impulsar la colaboración horizontal (31). Por el momento, fruto de esas reuniones se han aprobado dos proyectos de convenios sumamente significativos en febrero de 2009. El relativo al Convenio de colaboración para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores, para reconocer la licencia obtenida en una Comunidad en el resto, en lugar de tener que solicitar una licencia en cada una de ellas; así como el proyecto de Convenio de colaboración para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de la violencia de género, a fin de proteger a las mujeres que precisen una plaza en centros de acogida fuera de su territorio. A estas iniciativas hay que sumar, en junio de 2009, tres proyectos de convenios más sobre homologación de títulos en materia sanitaria (manipulador de alimentos, personal en instalaciones de riesgo de legionelosis y aplicadores de tatuajes y micropigmentación) que permitirán a los profesionales de este sector acreditados en una Comunidad trabajar en las otras CCAA firmantes (32). Hay que insistir en que, por ahora, son proyectos, pues dichos textos deben seguir una tramitación diversa en cada una de las CCAA que pretende suscribirlos (de hecho su entrada en vigor se prevé en 2010). Aun

(31) Encuentros de las CCAA que disponen de nuevos Estatutos (por el momento, Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León), celebrados en Zaragoza, el 9 de julio de 2008; en Sevilla, el 29 de octubre del mismo año, en Valladolid, el 23 de febrero de 2009, en Valencia, el 29 de junio de 2009 y en Barcelona, previsto para otoño de 2009 (fuente: notas de prensa del Departamento del Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya, <http://www.gencat.cat/premsa/drep>).

(32) Convenios suscritos en el marco del III Encuentro de Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía, de 23 de febrero de 2009, y en el IV Encuentro, de 29 de junio de 2009.

con esa cautela, se trata de importantes iniciativas, pues es la primera vez que se van a intentar firmar instrumentos convencionales por tantas Comunidades (las seis que han aprobado nuevos Estatutos, con la posibilidad de adhesión del resto). Dichos textos visualizan no sólo cómo se potencian competencias autonómicas a través de la colaboración entre CCAA, sino los beneficios que este tipo de acción comporta para los ciudadanos que son quienes padecen en última instancia los efectos del ejercicio separado de competencias. Más allá de ello, el efecto activador de la voluntad política que han tenido los nuevos Estatutos en este punto afecta incluso a aquellas Comunidades que no cuentan (por el momento) con un nuevo texto, como en el caso de Extremadura, cuyo Presidente lidera la celebración de una Conferencia de Presidentes autonómicos sin el Gobierno central (33).

Todo este movimiento entre CCAA debe concretarse y pasar de intenciones políticas a iniciativas e instrumentos cooperativos concretos. Para ello, es importante institucionalizar foros de encuentro horizontales. En nuestro sistema ha existido predisposición para colaborar entre CCAA (34), y en el contexto actual, esa predisposición parece existir de una forma más visible que en otros momentos, pero sigue sin haber canales estables para articularla. ¿Dónde se pactan los convenios entre Comunidades en España? La actividad convencional con el Estado surge mayoritariamente de las Conferencias Sectoriales (verticales). Los convenios horizontales responden a encuentros institucionales, contactos personales o incluso hay casos anecdóticos, como algún pacto firmado en la Feria Internacional de Turismo (FITUR) (35). Los proyectos de Convenios en materia de caza y pesca y para la asistencia a mujeres maltratadas de 2009 se han gestado y se han firmado en el III Encuentro de Comunidades con nuevos Estatutos. En ese mismo foro se han promovido posteriormente los proyectos de convenios horizontales sobre homologación de títulos en materia sanitaria. Si dichos encuentros se ins-

(33) Así lo están recogiendo los medios de comunicación en la última parte de 2008, entre ellos, *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 2008. Las seis CCAA con nuevos Estatutos han secundado la celebración de una Conferencia de Presidentes autonómicos en su reunión de Valladolid de 23 de febrero de 2009 (entre otros medios, *El Periódico*, 24 de febrero de 2009).

(34) En el último *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías* en el Senado algunos Presidentes autonómicos aludieron a las posibilidades que ofrece la colaboración entre CCAA, sobre todo entre aquellas que son colindantes, y su predisposición para aprovecharlas. En especial, las intervenciones de los Presidentes de Castilla y León, Herrera Campo, y del Principado de Asturias, Álvarez Areces, *Diario de Sesiones, Senado*, núm. 230, de 8 de noviembre de 2005, págs. 35 y 69, respectivamente.

(35) Protocolo de colaboración entre Galicia y la Comunidad Valenciana con motivo de la celebración de la Vuelta al Mundo de Vela y la Copa América (fuente: *Las Provincias. Digital*, <http://canales.lasprovincias.es>).

titucionalizan y constituyen el germen de un foro estable, pueden convertirse en un importante motor de la colaboración horizontal en nuestro país (36). La experiencia comparada demuestra que existe una clara conexión entre la existencia de órganos de encuentro institucionalizados, al estilo de Conferencias horizontales (Conferencias de Presidentes o Conferencias Sectoriales) y el hecho de que haya más o menos colaboración. Así, en todos los sistemas donde esas plataformas se han creado son un centro desde donde se impulsa la colaboración y donde se negocian convenios multilaterales. Si tales órganos se crean y funcionan, al menos habrá unos puntos de encuentro estables donde las CCAA podrían compartir experiencias y pactar actuaciones conjuntas. En los países de nuestro entorno no existe una doble red (esto es, una red de Conferencias verticales y otra de horizontales), sino que se utiliza la existente para darle efectos bidimensionales. Sin perjuicio de que en nuestro sistema esa doble red pueda existir, parece más operativo, por lo menos a corto plazo, aprovechar la red de Conferencias verticales (al menos, en el ámbito sectorial donde está ya constituida con las Conferencias Sectoriales) y plantear un doble turno con una reunión previa entre CCAA a la celebración de la Conferencia con el poder central (37).

3.6. *Más colaboración multilateral en las relaciones horizontales*

Pero no sólo hace falta más predisposición para colaborar sino cambiar el tipo de cooperación que se produce entre las CCAA marcadamente bilateral y con una ausencia total de multilateralidad. Por el momento, todavía nunca se ha firmado un convenio con todas las CCAA, ni siquiera con la mayoría de ellas. No hay Conferencias Sectoriales horizontales, aunque no ha habido obstáculo jurídico para ello. El factor europeo no ha creado estructuras sólo entre Comunidades para la formación de su posición común, ni otros instrumentos cooperativos horizontales con relación al proceso de integración. La Conferencia de Presidentes que reúne a los Jefes de los Ejecutivos autonómicos y al Presidente del Gobierno central no ha podido ponerse en funcionamiento a iniciativa de las CCAA. Y ni siquiera hay multilateralidad horizontal en situaciones de con-

(36) En el III Encuentro de Comunidades con nuevos Estatutos consta la aprobación de unas normas de funcionamiento de dichas reuniones, algo que denota la voluntad de dar a esa colaboración, hasta ahora informal, una vocación de estabilidad (fuente: nota de prensa del III Encuentro entre CCAA con nuevos Estatutos, http://portalemporado.aragon.es/xpff/fichero/NOTA_PRENSA/1410664/FICHERO1/acuerdosvalladolid.pdf).

(37) Un estudio comparado donde se aprecia la importancia de las Conferencias horizontales en el desarrollo de la colaboración y sus efectos bidimensionales *vid.* en C. STARCK (ed.), *Zusammenarbeit der Gliedsstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden, Nomos, 1988.

flicto, de modo que si diferentes CCAA entienden que una ley estatal presenta problemas deben ir cada una de ellas por la vía bilateral con el Estado y si la controversia es con leyes de otra Comunidad sólo pueden acudir a relaciones informales porque no hay estructuras horizontales formalizadas para ello.

Resulta importante empezar por pequeños pasos como los ya mencionados proyectos de convenios entre las CCAA en materia de caza y pesca, de asistencia a mujeres maltratadas, o de homologación de títulos en materia sanitaria, que podrían ser formalizados por todas o la mayoría de las Comunidades más allá de las seis CCAA inicialmente suscriptoras. De ahí se puede pasar a abordar situaciones más ambiciosas, como las que se han iniciado en otros países de nuestro entorno en temas que nos son comunes, como la transposición de directivas por la vía cooperativa. En España, las CCAA pueden desarrollar y aplicar el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, pero, en la práctica, lo hace normalmente el poder central. Sin embargo, la situación es bien distinta en otros países. Por ejemplo, en Austria, a través de un convenio entre todos los *Länder* se ha creado el Instituto austriaco de materiales de construcción, un ente personificado que actúa como única autoridad certificadora en desarrollo de la Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre productos de la construcción (Directiva 89/106/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988), abriendo una interesante vía de transposición. Incluso en Suiza —un país que no es miembro de la Unión, pero está obligado a la transposición de determinadas directivas en virtud de su peculiar relación bilateral con la Unión— también se ha optado por la suscripción de un convenio entre todos los Cantones para la creación de un ente personificado equivalente al austriaco para dar cumplimiento con los requerimientos de dicha norma europea. En Alemania, ese mismo papel desempeña un Instituto equivalente constituido también con base en un convenio inicialmente horizontal, pero donde actualmente participa el *Bund*. En España, esa misma Directiva se ha transpuesto por el Estado a través de la vía reglamentaria. Estos ejemplos del Derecho comparado muestran la solución cooperativa que se ha dado en esos países a un mismo caso y, con ello, que la remisión a autoridades nacionales, que contemplan muchas normas europeas, no siempre debe entenderse a autoridades del poder central y abren vías de colaboración horizontal nada exploradas en España (38).

(38) Sobre estos ejemplos, M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica)*, op. cit., págs. 77-79. En ese sentido, posteriormente, M. CIENFUEGOS y F. ARMENGOL, «Incidència del Dret comunitari en l'Estat autonòmic», en el informe ya citado *Evolució de l'Estat autonòmic 2008. Document conclusiu del Seminari permanent de l'IEA*.

Más colaboración horizontal entre todas las CCAA no es más colaboración sin el poder central, sino normalmente el paso previo para una mejor relación vertical. La colaboración horizontal en esos países tiene un fuerte componente de integración en el conjunto. No se trata de hacer cosas contra el poder central, sino cosas sin el poder central, porque son competencias regionales o para mejorar la posición negociadora frente a la federación. De hecho, la colaboración horizontal en muchas ocasiones es, como se ha visto, bidimensional porque el *Bund* es invitado y/o informado como signo de lealtad federal y como vía para vencer posibles reticencias del poder central frente a instrumentos horizontales. Por ello, horizontalidad y verticalidad no deben percibirse como excluyentes, sino como complementarias. Justamente, la experiencia comparada muestra que el papel que desempeña un poder central en un Estado políticamente descentralizado no es sólo el que él decide tener, sino también el que definen los entes territoriales. Una dinámica de colaboración horizontal multilateral podría generar CCAA más activas y matizar la habitual prevalencia —en ausencia de alternativas por parte de las CCAA— de las propuestas formuladas por el Estado en los foros de cooperación intergubernamental.

Más multilateralidad entre CCAA no significa que la colaboración bilateral, en particular, entre CCAA limítrofes no sea importante. Por el contrario, la cooperación con el vecino resulta de la máxima relevancia. Ernst Benda, ex Presidente del Tribunal Constitucional Federal alemán, en el marco de los debates de la reforma constitucional alemana de 2006 señalaba justamente de forma meridiana la importancia de incentivar la colaboración entre vecinos en Alemania porque, «primero, es algo obvio; segundo, es un buen estilo político y, tercero, es un mandato constitucionalmente exigido por el principio de la *Bundestreue*». En estos países, donde la colaboración horizontal multilateral se halla muy implantada, se valora, se fomenta y se asiste a un auge de la colaboración entre *Länder* colindantes —que justamente forman un mismo espacio económico— para construir y mejorar infraestructuras (creación de centros de investigación, conexiones viarias con otras zonas), o garantizar una determinada calidad de vida (promoción de ofertas culturales, protección medioambiental), cuestiones todas ellas muy importantes para el desarrollo de estos espacios dentro del mercado único europeo. En España, ni se atisban las potencialidades del ámbito comparado (39).

(39) E. BENDA, «Gute Nachbarschaft halten und entwickeln- Anmerkungen zu Reformen durch Kooperation der Gliedstaaten», en Bertelsmann-Kommission «Verfassungskommission & Regierungsfähigkeit» (ed.), *Reformen durch interregionale Zusammenarbeit*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2002, pág. 17. Sobre la importancia de la colaboración multilateral (y omnilateral) horizontal y su arraigo en el sistema alemán, C. VEDDER, *Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat*, Baden-Baden, Nomos, 1996, págs. 36-40 y 62-86.

3.7. *La institucionalización de la Conferencia de Presidentes*

La Conferencia de Presidentes debería institucionalizarse. Debe dejar de percibirse como un invento de futuro incierto —con ese halo de provisionalidad e incertidumbre que plantean sobre la misma— y debe consolidarse como nuevo actor en el panorama cooperativo e institucional. La posición institucional que ocupan sus equivalentes en el panorama comparado no se ha construido en un día y normalmente los inicios han sido un camino lento y lleno de escollos. En Alemania, la primera reunión de la Conferencia de Ministros-Presidentes, en el contexto de la posguerra, fue un fracaso, ya que los Presidentes de la zona este abandonaron la reunión. En Austria, la Conferencia fue creada en 1947 y sólo empezó a funcionar con regularidad diez años después. Suiza ha sido un caso distinto, pero en parte nos es próximo, pues la Conferencia de Gobiernos Cantonales no aparece en el origen de su funcionamiento como sistema políticamente descentralizado, sino mucho después, en 1993, si bien sobre un banco de pruebas previo y como una necesidad unánimemente sentida a lo largo de las negociaciones para la entrada de aquel país en el Espacio Económico Europeo. Aun así, en su inicio, esa Conferencia fue una incógnita y sólo ulteriormente se ha consolidado como un actor importante en el panorama institucional helvético. Al igual que esos órganos, la Conferencia de Presidentes en España tiene, con actuaciones, que ir definiendo sus funciones, su funcionamiento y su propia posición en el sistema.

Buena parte de la autoridad que puede tener este tipo de plataformas radica en sus resultados. Y ahí resulta fundamental una actuación que tienda a ser lo más consensuada posible, pues cuanto mayor es el consenso mayor es el respeto de los compromisos asumidos, y mayor la capacidad de llevar a cabo los acuerdos adoptados. Dichos compromisos tienen el valor de una vinculación fáctica fundamentada en la confianza de que la otra parte los respetará. Si bien en Alemania o Suiza se admite expresamente la decisión por mayoría, en la práctica sólo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado (40). Otro factor fundamental es la existencia de una infraes-

(40) En la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania los acuerdos se adoptaban por unanimidad. Con ello, la predisposición al compromiso de los *Länder* desempeñaba un papel más grande que en el propio *Bundesrat*. En marco del debate de la reforma federal, cuyo *leit-motiv* ha sido reforzar la capacidad de acción de los *Länder*, se decidió flexibilizar el principio de la unanimidad, de modo que ahora basta una mayoría de 13 *Länder* (sobre un total de 16). También en Suiza la Conferencia de Gobiernos Cantonales se rige por una mayoría cualificada de 18 Cantones (sobre 26) que vale como posición oficial de la Conferencia de Gobiernos. En tales casos, queda garantizado el derecho de cada ente territorial a mantener su propia iniciativa.

estructura que prepare y dé continuidad a sus reuniones. El Derecho comparado brinda modelos diferentes: desde Conferencias técnicas previas (la Conferencia de Directores de Cancillerías, equivalente al Departamento de Presidencia, en Alemania) hasta estructuras más estables —y participadas—, al estilo de un Secretariado permanente —y participado— de la Conferencia (en Austria, la Oficina de enlace de los *Länder* o, en Suiza, el Secretariado de la Conferencia de Gobiernos Cantonales). La regulación de dichos órganos no suele ser habitual. Por lo menos, no suele ser habitual en el inicio de su funcionamiento. Muchos de estos órganos se rigen por prácticas más o menos institucionalizadas, cosa que se aviene con un órgano tan político y en países donde la lealtad federal se halla fuertemente interiorizada. Así han venido funcionando las Conferencias de Presidentes en Alemania y Austria. La regulación *ab initio* suele ser más excepcional, pero la experiencia comparada confirma que en algunos casos ha sido una opción necesaria y válida para la puesta en funcionamiento y para la consolidación de una Conferencia de este estilo (por ejemplo, el caso del convenio por el que se crea la Conferencia de Gobiernos Cantorales en Suiza). En España, el tema de la regulación se ha planteado, siendo la Conferencia una incertidumbre. La regulación seguramente acorta espacios, da seguridad y es más necesaria en nuestro país que en otros donde la lealtad federal tiene otra dimensión, pero el Derecho comparado alerta sobre los riesgos de normativizar las reglas de algo que todavía es un experimento (41).

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel depende, y mucho, de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado. Estas Conferencias han generado un entramado de relaciones cooperativas con otros órganos cooperativos e instituciones estatales. Por el momento, y dada su escasa trayectoria, la Conferencia de Presidentes en España no ha sido una Conferencia de Conferencias, una Conferencia coordinadora de órganos sectoriales, pero el Derecho comparado muestra que su relación con las Conferencias Sectoriales es un punto importante en la medida en que retroalimentan su trabajo. El trabajo de las Conferencias

(41) R. MARTENS, *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*, Würzburg, Ergon, 2003. Sobre la Conferencia de Presidentes austriaca, A. ROSNER, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, *op. cit.*, págs. 15 y sigs., y P. BUSSJÄGER, «Föderalismus durch Macht im Schatten? - Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz», en *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003*, Nomos, Baden-Baden, 2004, págs. 87-88. Asimismo, sobre la Conferencia suiza y su regulación en un convenio horizontal, con un contenido de mínimos, sobre organización y funcionamiento, *vid.* U. ABDERHALDEN, *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*, Fribourg, Tesis, 1999, págs. 111-114, y M. J. GARCÍA MORALES, «La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005, págs. 37-67.

Sectoriales es básico para el propio trabajo de la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania, e incluso dicha Conferencia impulsa el trabajo de las Sectoriales con mandatos a las mismas para la elaboración de libros blancos o informes sobre un tema que quieren tratar.

Al igual que otros órganos de este estilo en el ámbito comparado, la Conferencia de Presidentes puede significar el desarrollo de una nueva forma de relación entre el Estado y los entes territoriales y también entre las propias CCAA que pueden ver con la creación de este órgano, como se ha señalado, su propia pasividad para poner en marcha estructuras de este estilo sólo entre Presidentes de Comunidades y reaccionar con reuniones entre ellos para relacionarse de forma multilateral formalmente entre ellos y también con el Estado. Y es que se está discutiendo sobre la regulación o sobre la infraestructura de la Conferencia, pero su creación, por ahora, con carácter vertical, la aleja de sus equivalentes, por lo menos, en los países centroeuropeos, donde este órgano es horizontal, algo que incide de forma determinante en su funcionalidad. Una Conferencia de Presidentes Estado-CCAA quizá puede generar una mayor capacidad de formar posiciones comunes entre CCAA en orden a la celebración de la misma, pero la experiencia en nuestro sistema (tal como muestra la actividad de las Conferencias Sectoriales) avisa de que puede no ser fácil, con esa configuración vertical, llegar a acuerdos entre Comunidades, ni pactar una posición común entre ellas sobre un tema para ser trasladada al poder central, una lógica que siguen las Conferencias de aquellos países. Por ello, una Conferencia de Presidentes sólo autonómicos podría ser un buen complemento de la actual Conferencia de Presidentes vertical. Una Conferencia horizontal de este estilo existe hasta en Italia, donde la Conferencia de Regiones coexiste con una Conferencia Estado-Regiones (y también una Conferencia unificada donde asiste también el poder local), si bien, en ausencia de un nivel horizontal potente, como el existente en los países centroeuropeos, dicha Conferencia desempeña un papel secundario, casi preparatorio, de la Conferencia vertical que es la más importante en aquel país (42).

En cualquier caso, la creación de una Conferencia de Presidentes con la configuración que adopte representa una nueva forma relación entre el Estado y las CCAA y entre CCAA que debería tener reflejo también en el interior de los Gobiernos y Administraciones autonómicas, donde no siempre parece ser que existen centros desde donde se lleve el seguimiento de la cooperación (o no siempre es fácil encontrarlos dentro de la estructura administrativa). La creación de la Conferencia de Presidentes puede que fomente otra actitud ante el

(42) R. BIFULCO, «Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali», *Le Regioni*, núm. 2-3, 2006, págs. 233-268.

«fenómeno cooperativo» dentro de cada Comunidad. Sería interesante valorar en qué medida la Conferencia puede contribuir en el interior de cada Comunidad a difundir la existencia de un ámbito de «relaciones de colaboración», cuestión que en algunos casos ha sido secundaria o poco evidente, así como su posible incidencia en la propia organización administrativa autonómica, planteando la necesidad de órganos de coordinación interna de las propias CCCA en esta materia, siguiendo una dinámica similar a la que generó la creación de la CARCE respecto al «fenómeno europeo» dentro de cada Administración autonómica (43).

Más allá del ámbito de cada Gobierno autonómico, la Conferencia de Presidentes puede ser un nuevo actor en el panorama institucional. Antes se decía que visualiza el Estado autonómico pero, con ello, también los consabidos déficits del Senado como Cámaras de representación territorial, que, por cierto, se limita a ser su sede. En el Derecho comparado las Conferencias de Presidentes funcionan con Senados que son Cámara de representación territorial (Alemania) y sin ellos (Austria o Suiza). La experiencia comparada confirma que potenciar la Conferencia de Presidentes sin un Senado que sea una auténtica Cámara de representación territorial (como en el caso español) provoca que los entes territoriales hagan valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales —por tanto, fuera del ámbito parlamentario—, y esos órganos paraconstitucionales, en la práctica, llegan a ser más importantes que la propia segunda Cámara. Potenciar una Conferencia de Presidentes con un Senado territorial al estilo del *Bundesrat*, formado por Gobiernos, plantea un escenario distinto (aparte de una reforma constitucional). En Alemania, la Conferencia de Ministros-Presidentes se ocupa de la coordinación de políticas de los *Länder*, no de asuntos relativos a legislación que son tratados por el *Bundesrat*.

3.8. *Más transparencia en la acción concertada*

La implantación de las Conferencias de Presidentes y de los instrumentos de relación intergubernamental suscita objeciones en el panorama comparado

(43) Sobre ello, P. PÉREZ TREMPs (coord.), M. A. CABELLOS y E. ROIG, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Barcelona, IEA, Marcial Pons, 1998, págs. 355-359. Frente a la actitud más bien pasiva de las CCAA, el MAP ha asumido ya «la preparación y seguimiento de la Conferencia de Presidentes» (art. 13.1 del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y art. 1.1 del Real Decreto 1131/2008, de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas).

sobre el déficit democrático de estos órganos, pues los procesos cooperativos se dirigen por altos funcionarios, en último término por los Presidentes de los Ejecutivos al margen de los Parlamentos. Se trata de una tendencia habitual en todos los sistemas donde se produce la colaboración que se intenta paliar sobre todo con obligaciones de información a las Cámaras sobre dichas estructuras. La transparencia en la acción concertada es básica también desde el punto de la exigencia de responsabilidad política. Las sesiones de las Conferencias no son públicas, y, por tanto, no siempre están claros los juegos de poder que existen en los procesos de adopción de decisiones en tales órganos. Además, la colaboración genera un importante grado de interdependencia, que no sólo reduce la autonomía y, por tanto, la libertad de acción de las partes, sino que también diluye responsabilidades y los ciudadanos no logran percibir con claridad la cuota de responsabilidad que corresponde a cada parte en una actuación determinada (44).

Parece irremediable aceptar que en este tipo de relaciones va a haber un cierto nivel de opacidad. Sin embargo, ello no significa que no pueda existir algún tipo de información sobre estos órganos. Es más, esa información debe existir porque la acción cooperativa es una forma de acción pública y los ciudadanos tienen que poder saber qué hacen los poderes públicos. Algunos de los nuevos Estatutos justamente han puesto de relieve la importancia de la transparencia en la acción concertada, al prever, ahora ya con rango estatutario, la obligación de publicación de los convenios (verticales y, en su caso, horizontales) en los boletines oficiales, precisamente para corregir las disfunciones que había en la publicidad de este instrumento, normalmente, el de contenido más técnico entre las estructuras cooperativas. Y ello nos lleva justamente a la existencia de diferentes niveles de publicidad. El grado de transparencia y la forma de articular esa transparencia puede —y debe— variar según el instrumento cooperativo. Por regla general, cuanto más política es la posición y la actividad de una técnica cooperativa, menos se conoce la forma de adoptar sus decisiones o incluso sus actuaciones.

(44) Sobre la opacidad de la colaboración en nuestro sistema, M. J. GARCÍA MORALES, «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», *op. cit.*, págs. 28-32. Asimismo, K. WEBER, «Macht im Schatten? (Landerhauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen)», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1992, págs. 405-419. En particular, sobre la erosión de la titularidad y responsabilidad política, X. ARBÓS, «Federalismo y cooperación intergubernamental», en el mismo (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, *op. cit.*, págs. 26-33. Sobre el entrecruzamiento de responsabilidades políticas en el federalismo cooperativo, la obra clásica de F. W. SCHARPF (*et al.*), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor, Kronberg/Ts, 1976.

La importancia institucional de la Conferencia de Presidentes condiciona mucho el tratamiento de la información que en sus reuniones se pueda generar. También limitada es la información que se puede facilitar de las Conferencias Sectoriales. En estos casos, la función informativa de los poderes públicos es clave. Se trata de un aspecto cuya importancia no debería ser pasada por alto. En el Derecho comparado, en particular en Alemania y Suiza, la transparencia de la colaboración orgánica (Conferencias de Presidentes y Sectoriales) es importante. Dichos órganos emiten información sobre su razón de ser, sus actividades y sus resultados. En España, el MAP realiza esa labor de difusión, dado que, al asumir el fomento y el seguimiento de la colaboración, gestiona una importante información sobre el tema, que puede dar a conocer —con las necesarias limitaciones— sobre la actividad de tales órganos, pero, pese a ser un nivel importante, dista de la transparencia que existe en otros sistemas y revela el papel director del Estado, una vez más, en la gestión de recursos informativos, porque esa información la da el poder central, no las CCAA, como sucede con sus equivalentes en Derecho comparado. Raramente en las CCAA hay información sobre la colaboración orgánica en la que ellas mismas participan, ni mucho menos un órgano que centralice esa información. Resulta fundamental que las CCAA dispongan y gestionen recursos informativos sobre estos temas (45).

3.9. *¿Y la regulación?: qué marco normativo para las relaciones de colaboración*

Las relaciones de colaboración en el funcionamiento de un Estado políticamente descentralizado precisan un diseño jurídico que dé seguridad y canalice dichos procesos. Es preciso reiterar que el régimen jurídico, aun siendo manifiestamente inapropiado y mejorable en este punto en nuestro sistema, no es el culpable principal de los déficits de la colaboración en España, como prueba el hecho de que la colaboración entre CCAA tenga en los últimos años un crecimiento exponencial, sin haberse modificado un ápice el régimen constitucional, ni hayan influido en ello (por lo menos, todavía) las previsiones de los nuevos Estatutos.

(45) Un primer paso en ese sentido ha sido la suscripción, en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, del acuerdo entre ambas partes sobre seguimiento de Conferencias Sectoriales y otros órganos de colaboración multilateral, de 23 de julio de 2007, a través del cual el MAP se compromete a enviar órdenes del día, actas y eventuales acuerdos a la Comunidad: http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Cs/Conferencias_Sectoriales_Castellano/Conferencias_sectoriales_castellano.jsp.

Hecha esta precisión sobre las limitaciones del factor jurídico, la regulación de las relaciones de colaboración en nuestro sistema ¿debe plantearse? y, en ese caso, ¿en qué términos? Es conveniente plantear la regulación de la colaboración con rango estatutario o, en su caso, constitucional (no se va a entrar en su regulación legal que plantea problemas distintos), porque el régimen actual no es adecuado para la realidad que pretende regir. ¿Cuáles son algunos de los indicadores de esa falta de idoneidad de ese régimen jurídico? Por una parte, en la Constitución y en los Estatutos, el fenómeno cooperativo se trata de una forma marginal y sesgada (silencio sobre la colaboración con el poder central y regulación sólo de los convenios entre Comunidades) que no se corresponde en nada con su importancia actual. La aplicación práctica de ese régimen destapa un alto grado de incumplimiento de las normas constitucionales y estatutarias que regulan estos procesos. Resulta escandaloso el número de convenios entre Comunidades que no se envían al Parlamento central, ni a las Cámaras autonómicas, aun siendo requisitos previstos para la firma de estos pactos. Las normas jurídicas se aprueban para cumplirse. Además de las consecuencias que esos incumplimientos tienen sobre el principio de Estado de Derecho y sobre los propios pactos (son requisitos constitucionales y estatutarios que afectan directamente a la validez o, en su caso, eficacia de los mismos), su alto grado debe llevar a reflexionar no sólo por qué no se aplica esa norma, sino por qué razones se incumple. Y si la razón está en el diseño de la norma, no deberían volver a reproducirse en la eventual reforma estatutaria trámites cuya operatividad no esté justificada y aconsejada por la práctica. Una interpretación sistemática debe servir también para diseñar un régimen de los instrumentos de cooperación adecuado a la realidad que pretenden regular. En España no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio por una Comunidad con el Estado, que un convenio entre CCAA. La actual regulación lleva también a una situación tan chocante y absurda como constatar que para las CCAA es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas, o de acción exterior, que firmar un convenio con otras CCAA colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares. Además, la rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CCAA, más que no existir, se esté desarrollando de un modo informal o a través de instrumentos alternativos para escaparse de los procedimientos de control que diseña el Derecho público. La intervención normativa con rango constitucional y estatutario debe tener en cuenta el contexto actual y operar sobre el «control de riesgos» que se detecte en ese momento. Los convenios entre CCAA en 1978 eran un instrumento a controlar porque se temía que las CCAA asumieran demasiado poder a través de ellos y pudieran ser incluso el núcleo de un poder alternativo al propio de poder central. Ese temor ha estado presente en otros países

de nuestro entorno, claramente en el sistema helvético, pero se han aprovechado las reformas constitucionales para regular dichos convenios como una forma de relación entre entes territoriales, no como un peligro y no desde el control. Además, los peligros cambian. Los convenios entre el Estado y CCAA no se someten a los controles de los pactos horizontales, pero sobre ellos planea el riesgo de la invasión competencial por la vía financiera en ámbitos de las CCAA.

Si la regulación normativa de la colaboración con rango constitucional y estatutario es conveniente, en el actual momento de reformas estatutarias, ¿qué pueden hacer los nuevos textos? (46). Los nuevos Estatutos han abordado el tema con una nueva perspectiva tanto por lo que hace a su reconocimiento en títulos propios y novedosos, como en la regulación de algunos instrumentos concretos. Estos nuevos Estatutos de primera generación han marcado, y probablemente van a marcar, los desarrollos estatutarios futuros, pero su regulación presentará las limitaciones del propio texto estatutario. Porque dichas reformas se han hecho sin una revisión previa de la Constitución y, por tanto, hay límites infranqueables como la regulación del artículo 145.2 CE, unánimemente considerada como poco apropiada para regular dichas relaciones. La propia naturaleza de la norma estatutaria marca las limitaciones y, con ello, también la capacidad de innovación que puede tener el Estatuto en este punto. El Estatuto de Autonomía en cuanto norma subordinada a la Constitución no puede cambiar el sistema general de relaciones de colaboración ni, por tanto, corregir sus déficits de origen. Aun dentro de esas limitaciones, la Constitución da margen para que los Estatutos regulen los convenios horizontales. El artículo 145.2 CE remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de «los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí..., así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

(46) Sobre las relaciones de colaboración en los procesos de reforma estatutarios, *vid.* E. ALBERTÍ, «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)», págs. 713-736; A. M. CARMONA, «¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias», págs. 737-757; Ó. SALAZAR, «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto “secundario” en las reformas estatutarias», págs. 849-878, en G. RUIZ-RICO (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006. Asimismo, V. J. CALAFELL, «Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre CCAA», *La reforma constitucional*, XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, págs. 337-350; C. ELÍAS MÉNDEZ, «Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?», *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, 2008, págs. 108-111.

En la mayor parte de los textos aprobados hasta el momento ese margen no se ha aprovechado plenamente. Es cierto que las relaciones intergubernamentales tienen títulos específicos en los nuevos Estatutos y, con ello, una mejor ubicación sistemática, pero no es un punto al que materialmente, en la regulación del régimen jurídico de dicho instrumento, se haya prestado suficiente atención en los recientes Estatutos, como lo prueba el hecho de que se hayan vuelto a recoger tenores y requisitos no previstos por la Constitución, introducidos por los primeros Estatutos y ampliamente criticados porque ralentizan y complican el proceso de suscripción de un convenio. Las reformas de los Estatutos deberían ser una oportunidad para revisar los requisitos que han obstaculizado el proceso de suscripción de un convenio. En particular, debe revisarse la intervención del Parlamento autonómico en cualquier tipo de pacto interautonómico. Asimismo, debe suprimirse en el texto estatutario la competencia de las Cortes para recalificar un pacto entre CCAA y reformular el régimen de comunicación como mera notificación, sin ligarlo a una facultad de reconversión del pacto por el Parlamento central porque se trata de una competencia que no es deducible de la Constitución y que puede complicar su proceso de suscripción (47).

El escenario de una reforma constitucional no parece próximo, pero, probablemente, una revisión del texto y de su Título VIII debería contemplar este tipo de relaciones. Es más, si los nuevos Estatutos han reflejado, incluso en la sistemática, la importancia de dichas relaciones, difícilmente no debería hacerlo el propio texto constitucional. El Derecho comparado y nuestro propio Derecho estatutario ofrecen opciones sobre por qué regular las prácticas cooperativas y, en su caso, en qué términos hacerlo. En el Derecho comparado, la Ley Fundamental de Bonn regula la colaboración como régimen competencial y, por tanto, en la dimensión vertical (las tareas comunes, ámbitos tasados donde se debe o se puede actuar por la Federación y los *Länder* mancomunadamente). La Constitución austriaca regula el régimen de los convenios verticales y horizontales. Y la Constitución suiza en su revisión total de 1999 da a la colaboración una relevancia sistemática con su tratamiento en una sección propia, donde regula los convenios horizontales, los más habituales en aquel sistema. Por su parte, los nuevos Estatutos —con el límite del art. 145.2 CE— contemplan la colaboración, en su doble dimensión (horizontal constitucionalmente prevista y vertical habitual en la práctica), reconocen el principio de colaboración y sus límites en los términos de la jurisprudencia constitucional (en cuanto a la indisponibilidad de las competencias y su voluntariedad) y los instrumentos para darle cauce.

(47) Los nuevos Estatutos de la Comunidad Valenciana y Aragón no prevén la recalificación (en concreto, el Estatuto valenciano no previó esa facultad ni en su redacción inicial).

En este punto aparece de forma insoslayable la revisión del régimen de los convenios entre CCAA en el actual artículo 145.2 CE, tal como ha señalado ya el *Informe del Consejo del Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española*. Y ahí el Derecho comparado muestra que en esos casos no se contempla ningún tipo de control federal sobre dichos convenios o se prevé la mera comunicación de su firma al poder central (48).

3.10. *Política, Derecho y relaciones de colaboración*

Sin duda, el diseño normativo de las relaciones de colaboración es un factor importante para fomentar su desarrollo. La regulación jurídica sirve para crear un marco de actuación para las partes, fijar unas reglas de juego, y, en definitiva, dar seguridad. Pero, a la luz de la experiencia comparada, la regulación jurídica de las relaciones de cooperación sólo puede darles efectivamente un nuevo impulso si se trata de una regulación adecuada a la realidad que pretende regir, si no se crea un corsé reglamentista que imponga obligaciones inoportunas para su utilización. Además, el Derecho comparado muestra que el desarrollo de la colaboración sólo es posible si existe un clima de colaboración; es decir, cuando las propias instancias han tomado conciencia de que la cooperación es una auténtica necesidad para resolver problemas comunes: en Austria, los convenios horizontales son hoy día muy frecuentes, pero fueron relegados al desuso durante cincuenta años —pese a estar regulados por la Constitución y sin férreos requisitos—, mientras los *Länder* no identificaron como comunes un conjunto de intereses propios y decidieron que querían colaborar.

Aun existiendo un marco normativo técnicamente bueno, hay variables relacionadas con el sistema de partidos que pueden condicionar su aplicación. En aquellos países de nuestro entorno donde más se ha desarrollado la cooperación son también sistemas donde han sido posibles gobiernos de gran coalición de partidos que no necesariamente deben estar conectados ideológicamente, pero

(48) En Alemania no se contempla ningún tipo de control federal sobre los convenios que firmen entre sí los *Länder*. En Austria sólo se prevé una mera comunicación al Gobierno federal de los convenios horizontales suscritos (art. 15a CA). En ese mismo sentido, la Constitución suiza en su actual versión, de 1999, sólo dispone que los convenios intercantonales deberán comunicarse a la Federación (art. 48 CS), eliminando así la trasnochada redacción y los requisitos previstos en esos casos por la anterior Constitución helvética de 1874. Más detalles sobre el régimen jurídico de los convenios horizontales en el Derecho comparado, M. J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica)*, op. cit., págs. 145 y sigs.

que han demostrado ser capaces de gobernar juntos (49). Quizás en ello ha incidido la distinción entre institución y partido, algo que ha resultado básico para la capacidad de llegar a acuerdos en los órganos de colaboración intergubernamental. Y el hecho de que la escenificación de la diferencia política se perciba como algo inherente a la democracia, pero que no como algo que impide el pacto. De hecho, en Alemania se habla con naturalidad de las reuniones previas a la Conferencia de Presidentes que mantienen los *Länder* A (SPD) y los *Länder* B (CDU) para fijar posiciones, pero sin estrategias *ex ante* de bloqueo (que sí se practican en el *Bundesrat* alemán). Otra diferencia importante entre el caso español y los sistemas mencionados es la existencia en el Estado autonómico de un sistema de partidos donde hay fuerzas nacionalistas que participan en el Gobierno de algunas CCAA y en la gobernabilidad del Estado. Esa variable incide en las relaciones de colaboración: en las distintas sensibilidades entre CCAA, en la percepción sobre la utilidad o no de las plataformas de colaboración intergubernamental e, incluso, en optar por los contactos políticos de alto nivel o la vía de sus grupos parlamentarios *en lugar de*, o *además de*, participar en los instrumentos previstos (50).

CONSIDERACIONES FINALES

Las enseñanzas del Derecho comparado muestran que la colaboración es un elemento importante, casi irrenunciable, en el funcionamiento de un sistema políticamente descentralizado, pero ni es una panacea ni puede ser un callejón sin salida. La existencia de una colaboración estable en la dimensión vertical y horizontal suele ser un signo de madurez en un sistema políticamente descentralizado. Esa madurez no radica en el *quantum* de la colaboración, sino en su institucionalización, dentro del orden competencial y constitucional, así como en la reflexión sobre sus consecuencias con sus ventajas y sus riesgos. Al inicio de estas páginas se señalaba que el examen de experiencias comparadas permitía,

(49) Sobre el desarrollo tendencial del modelo cooperativo en formas de gobierno consensuales, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padua, Cedam, 1995, pág. 428.

(50) Sobre la incidencia de partidos nacionalistas en la lógica cooperativa, *vid.* J. CORCUE-RA, «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», *op. cit.*, págs. 190-193 y 221-223. En el panorama comparado, sobre la incidencia de los partidos políticos en las relaciones intergubernamentales, *vid.* G. ANDERSSON, *Federalism: An introduction*, Ontario, Forum of Federations, Oxford University Press, 2008, págs. 66-69.

al alejar el foco, obtener más campo de visión, más elementos para identificar problemas generalizados en la mayoría de sistemas, peculiaridades del Estado autonómico y anomalías específicas de nuestro sistema.

Entre los problemas conocidos de la cooperación en el ámbito comparado, en España, se detecta una posible relajación de la distribución competencial a través de la colaboración financiera entre el Estado y las CCAA. Se trata de una cuestión que antes o después se suele acabar planteando en todos los sistemas políticamente descentralizados con soluciones muy diversas (la vía fáctica, la aceptación de una relajación competencial consentida, o la intervención jurídica, una nueva redistribución de competencias en el propio texto constitucional). En el Estado autonómico no hay un debate abierto sobre la extensión de la colaboración financiera y su fundamento competencial en la dimensión vertical, pero sería conveniente reflexionar sobre la necesidad de una mayor consideración del reparto de competencias en la actividad cooperativa. Al igual que ha sucedido en otros sistemas, tenemos unas relaciones de colaboración (o intergubernamentales) con un escaso grado de intergubernamentalidad porque se hallan profundamente sectorializadas. Esa sectorialización se aviene mal con la naturaleza transversal de los problemas que los poderes públicos deben resolver. Y no sólo hay relaciones de colaboración muy sectorializadas sino escasamente multilaterales, porque la multilateralidad es muy poca en las relaciones entre CCAA y existe en la relación vertical por sectores, pero no funciona bien en todos ellos. En otros casos, las relaciones intergubernamentales han sido también muy sectoriales hasta que la fuerza de los hechos ha impuesto una mayor transversalidad en las mismas. Y tenemos también una cooperación que a veces es opaca, algo que tampoco resulta ajeno a otros países. En el Estado autonómico, la transparencia de estas relaciones es mayor que en muchos sistemas, pero menor que en otros países en algunos instrumentos. La gestión de recursos informativos sobre la cooperación es decisiva para conocer y evaluar las líneas de cooperación existentes dentro de los Gobiernos y Administraciones, así como para saber quién hace qué a través de la acción concertada, algo fundamental desde el punto de vista del control democrático y de la responsabilidad política.

Un reto específico de la cooperación en el sistema autonómico es encontrar el equilibrio de la bilateralidad y la multilateralidad en las relaciones Estado-CCAA. Los nuevos Estatutos formalizan una nueva bilateralidad en instrumentos y procesos. Las nuevas Comisiones Bilaterales disponen de un ámbito funcional inespecífico, bastante amplio, garantizado en los nuevos textos, pero con un ámbito de trabajo real cuyo contenido no resultará fácil llenar. La generalización de esas nuevas Comisiones Bilaterales y las previsiones de participación de las

CCAA en competencias estatales, una vez acabado el proceso de reformas estatutarias, no sabemos si va a representar un punto de inflexión en las dinámicas actuales, ni cómo va a incidir en las relaciones multilaterales, pero es probable que la generalización de manifestaciones de bilateralidad conduzca al final, y de nuevo, a la multilateralidad entre el Estado y las CCAA.

La gran anomalía de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico sigue siendo la situación de la dimensión horizontal. Ahí debería producirse la apuesta de cambio más importante en las relaciones cooperativas en España. En esa escasa institucionalización de la colaboración entre CCAA radican disfunciones propias del ejercicio separado de competencias, y muchos de los problemas de la relación entre Estado-CCAA. Más cooperación horizontal (con la Comunidad vecina y con todas las CCAA) puede ayudar a mantener y a ejercer mejor competencias propias, un autonomismo cooperativo útil, que redunde en beneficio del ciudadano. Más colaboración horizontal (esta vez entre todas las CCAA) sería decisiva para mejorar la relación vertical. Las experiencias comparadas lo constatan de forma unánime. En la mayor parte de los países, la cooperación es bidimensional, no existe verticalidad sin horizontalidad, ni viceversa. Además, la institucionalización de la colaboración entre CCAA tendría el valor añadido de paliar problemas privativos de nuestro sistema, tales como compensar el claro papel director del poder central en estas relaciones con un liderazgo compartido entre el Estado y las CCAA, así como disminuir el partidismo que tiñe la actividad de muchas Conferencias verticales, pues en la búsqueda de la posición territorial entre los entes subestatales suele haber (tendencialmente, según el momento y los temas) una dirección más institucional que partidista.

En el Estado autonómico, la situación de dichas relaciones es claramente mejorable, pero el sistema funciona, con sus déficits, con un alto grado de consentimiento de sus actores. El proceso de integración europea ha sido quizá el factor que mejor ha evidenciado las carencias en nuestra cooperación interna. Y lo va a seguir haciendo ante la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su apuesta por potenciar el principio de subsidiariedad. Dicho principio reconoce un significativo papel a los entes subestatales en dicho proceso que, entre otras vías, puede hacerse efectivo a través de la cooperación entre las distintas instancias dentro de cada Estado. Por ello, el proceso de integración puede ser un excelente estímulo para cambiar dinámicas, impulsar la colaboración entre CCAA y mejorar la cooperación entre éstas y el poder central. Son necesarios cambios normativos, organizativos, y mucha voluntad política. En España tenemos peculiaridades que nos alejan de prácticas habituales en los sistemas centroeuropeos, pero otras muchas cuestiones que nos acercan y, en esos casos, el panorama comparado, más aún en un contexto de cambios, estatutarios, extraes-

tatutarios e inducidos por el proceso de integración, ofrece opciones para que el Estado y las CCAA puedan elegir el camino que quieren seguir y las relaciones de colaboración que quieren construir en el Estado autonómico.

RESUMEN

La colaboración es una pieza importante en cualquier sistema políticamente descentralizado. Pero en el Estado autonómico hay una percepción generalizada de que dichas relaciones presentan importantes déficits. Los nuevos Estatutos y los cambios fuera de dichas reformas, como la aparición de la Conferencia de Presidentes, ponen sobre la mesa viejos y nuevos problemas de dichas relaciones en nuestro sistema, tanto más llamativos a la luz del Derecho comparado y de las experiencias de países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar. El objetivo de este trabajo es identificar los retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en España ante los (actuales) desarrollos estatutarios y la posibilidad de un (eventual) escenario de reforma constitucional.

PALABRAS CLAVE: Colaboración. Relaciones intergubernamentales. Multilateralidad. Bilateralidad. Conferencia de Presidentes. Descentralización. Federalismo. Derecho comparado.

ABSTRACT

Intergovernmental relations are an important element in any politically decentralised system. But in the autonomic State there is a generalised perception that these relations present important deficits. The new Statutes of Autonomy and the changes carried out outside these reforms, like the appearance of the Conference of Presidents, bring up old and new problems regarding these relations in our system, which are even more remarkable in the light of Comparative Law and the experiences of neighbouring countries with a similar level of decentralization. The objective of this article is to identify the challenges and risks for intergovernmental relations in the face of the (current) developments of the Statutes of Autonomy and the possibility of a (eventual) scenery of constitutional reform

KEY WORDS: Intergovernmental relations. Multilateralism. Bilateralism. Conference of Presidents. Decentralization. Federalism. Comparative Law.