

PROBLEMAS FUNCIONALES DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN EN ESPAÑA

Functional problems of relations of collaboration in Spain

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Universidad de Granada

montilla@ugr.es

Cómo citar/Citation

Montilla Martos, J. A. (2025).

Problemas funcionales de las relaciones de colaboración en España.

Revista de Estudios Políticos, 210, 47-76.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.03>

Resumen

En el presente trabajo se explican los problemas funcionales de las relaciones de colaboración en España. Estamos ante un Estado con una estructura federal en el que resulta necesario un adecuado funcionamiento de las relaciones de colaboración del Estado y las CC.AA., y de estas entre sí, en el ejercicio de las respectivas competencias. Sin embargo, la Constitución no las ha previsto y el legislador ha ido configurando un marco normativo todavía insuficiente. Se explican las distintas formas de colaboración (auxilio, cooperación voluntaria y coordinación) y los órganos de cooperación y coordinación (conferencias sectoriales, Conferencia de Presidentes). En ese marco, se exponen los problemas más señeros del sistema de relaciones de colaboración y se plantean propuestas concretas para mejorar el funcionamiento y asentar una cultura de la colaboración que no existe en este momento.

Palabras clave

Colaboración; auxilio; cooperación voluntaria; coordinación; conferencias sectoriales; Conferencia de Presidentes.

Abstract

This paper explains the functional problems of relations of collaboration in Spain. We are faced with a State with a federal structure in which it is necessary for the relations of collaboration between the State and the Autonomous Communities, and between the Autonomous Communities themselves, in the exercise of their respective competences, to function properly. However, the Constitution has not provided for them, and the legislator has been configuring a regulatory framework that is still insufficient. The different forms of collaboration (aid, voluntary cooperation and coordination) and the cooperation and coordination bodies (sectoral conferences, Conference of Presidents) are explained. Within this framework, the most significant problems of the system of collaborative relations are described and specific proposals are put forward to improve the way it works and to establish a culture of collaboration that does not exist at present.

Keywords

Collaboration; aid; voluntary cooperation; coordination; sectoral conferences; Conferences of Presidents.

SUMARIO

I. UN ESTADO CON ESTRUCTURA TERRITORIAL FEDERAL PRECISA UN ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN: 1. Un ordenamiento constitucional con una estructura territorial federal. 2. El inadecuado funcionamiento del sistema de relaciones de colaboración. II. LA IMPREVISIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN Y SU PAULATINA CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA. III. EL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN EN ESPAÑA: FORMAS DE COLABORACIÓN Y ÓRGANOS PARA HACERLAS EFECTIVAS: 1. Las formas de colaboración. 2. Los órganos de cooperación y coordinación. IV. LOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN: 1. Continúa pendiente la consolidación institucional de la Conferencia de Presidentes. 2. El irregular funcionamiento de un heterogéneo sistema de conferencias sectoriales. 3. Los enfrentamientos políticos en las conferencias sectoriales cuando no se limitan al reparto de fondos. 4. La escasa aplicación de la coordinación estatal como forma de colaboración. 5. La no utilización de los cauces de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas en los estatutos de segunda generación. 6. Las deficiencias en la colaboración horizontal. V. LA APROBACIÓN DE UNA LEY DE FOMENTO DE LA COLABORACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. UN ESTADO CON ESTRUCTURA TERRITORIAL FEDERAL PRECISA UN ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN

1. UN ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL CON UNA ESTRUCTURA TERRITORIAL FEDERAL

Pese a la desconstitucionalización del modelo de organización territorial en España, que apuntó Cruz Villalón en los albores del desarrollo constitucional (Cruz Villalón, 1981), los escasos trazos con los que la Constitución ha configurado ese modelo permiten considerar a España un Estado descentralizado con una estructura ordinamental federal. Como es bien conocido, en un sistema federal deben poder distinguirse tres ordenamientos distintos: el de la federación, ordenamiento general; el de los territorios que integran la federación, ordenamientos territoriales, y un tercer orden global que está constituido por la agregación de los otros dos y regido por una constitución federal, situada por encima de ambos subordenamientos.

Los ordenamientos territoriales, en nuestro caso los ordenamientos autonómicos creados a partir a la aprobación de los estatutos de autonomía, siempre van a ser derivados, nunca originarios, pero si derivan del ordenamiento general del Estado no estamos en un Estado federal, aunque los órganos territoriales tengan capacidad para dictar sus normas. Sin embargo, si el ordenamiento originario es el constitucional, y de este deriva también el ordenamiento general del Estado, además de los territoriales, el modelo es estructuralmente federal. Tanto el ordenamiento general como los ordenamientos territoriales serían subordenamientos derivados de un ordenamiento originario, que es el constitucional, con unas condiciones de validez equivalentes, aplicables desde la constitución federal. Por ello, el Estado autonómico tiene los rasgos para configurarse como federal: un ordenamiento global del que derivan tanto el ordenamiento general del Estado como los ordenamientos autonómicos (Balaguer Callejón, 2022: 473-476). Cuestión distinta es el encaje de algunos de sus contenidos en ese modelo.

En concreto, se han planteado dos limitaciones constitucionales a esa estructura federal: la aprobación y reforma de la norma institucional básica de cada ordenamiento autonómico, el estatuto de autonomía, a través de una ley del ordenamiento general del Estado (arts. 81 y 147.3 CE) y, en segundo lugar, la previsión del art. 149.3 CE, según el cual las normas del ordenamiento general del Estado serán «en todo caso» supletorias de las normas de las comunidades autónomas (CC. AA.). Sin embargo, en el proceso de configuración y evolución del Estado autonómico esas dos limitaciones han quedado diluidas.

En cuanto a la aprobación y reforma del estatuto de autonomía a través de una ley orgánica puede sostenerse que no estamos ante una ley orgánica más ni por el procedimiento de elaboración ni por el de su reforma. Tanto en uno como en otro caso, para la entrada en vigor de esa fuente deben confluir dos voluntades: la general del Estado y la del territorio, más allá del sometimiento a referéndum en algunos supuestos. Así lo establece la Constitución y los propios estatutos de autonomía, en el caso de la reforma. Por tanto, pese a lo indicado en la STC 31/2010/3, estas leyes no tienen el carácter unilateral que caracteriza a la fuente-ley; no procede solo del órgano legislativo del Estado, sino que es una fuente bilateral, al precisar también su aprobación por el parlamento autonómico. Se trata de una fuente pactada entre los poderes normativos de los dos subordenamientos en cuanto no basta la voluntad de uno para culminar su aprobación y entrada en vigor. No es una ley de las Cortes Generales, esto es, del ordenamiento general del Estado; ni, obviamente, una ley del ordenamiento autonómico: es una ley del ordenamiento constitucional (*ibid.*: 489). En definitiva, la rigidez estatutaria, esto es, la existencia de un procedimiento específico para la reforma de los

estatutos, distinto al que existe para modificar cualquier otra ley, orgánica u ordinaria, y en el que se garantiza la participación del poder territorial permite configurar a esta fuente como ley del ordenamiento constitucional, cumpliendo la misma función que las constituciones de los estados en el modelo federal (Montilla Martos, 2025: 342-344).

Tampoco la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en relación al Derecho de las CC. AA. del art. 149.3 CE supone en la actualidad un límite a la configuración federal del Estado autonómico en cuanto la evolución en la doctrina del Tribunal Constitucional la ha vaciado de contenido.

Ciertamente, en sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional interpretaba la supletoriedad como una cláusula universal atributiva de competencias. En virtud de ella, el Estado podía crear normas válidas en todo el Estado que serían aplicables de forma supletoria cuando fuera competente la comunidad autónoma, en virtud de la preferencia aplicativa en ese ámbito de las normas autonómicas. La validez de las normas del ordenamiento general del Estado era ilimitada y, en consecuencia, ese ordenamiento se superponía sobre el autonómico. Era lógico, por tanto, que pudiera considerarse al ordenamiento autonómico como derivado del ordenamiento general del Estado y, en definitiva, el Estado autonómico cualitativamente distinto al Estado federal (De Otto Pardo, 1986: 73-74).

Sin embargo, de forma paulatina, el Tribunal Constitucional fue superando esa interpretación. En la STC 15/1989 ya indicó expresamente que la supletoriedad no puede operar «como una cláusula universal atributiva de competencias», aunque en la práctica seguía utilizándose como tal. Se nos presentaba como regla «ordenadora de la aplicación de normas en el Estado compuesto configurado en la Constitución», de forma que seguía planteándose la cuestión en el ámbito de la relación entre normas, en lugar de presentarse como una cuestión de aplicación de normas (Balaguer Callejón, 2022: 613).

El cambio definitivo en la jurisprudencia constitucional sobre la cláusula de supletoriedad se produjo con las SSTC 118/1996 y 61/1997. El Tribunal Constitucional no justifica el cambio doctrinal desde la lógica federal de la relación entre dos subordenamientos sujetos al ordenamiento constitucional que tienen sus mecanismos propios para cubrir lagunas, sino que lo vincula a la evolución del Estado autonómico. La concepción inicial de la supletoriedad, nos dice, corresponde al proceso de formación del Estado autonómico con la lógica heterogeneidad de los espacios competenciales de las distintas CC. AA. (STC 118/1996/4 y 5). Sin embargo, a medida que avanza el Estado autonómico y los ordenamientos territoriales son más completos, o no hay motivo para que no lo sean, debe reducirse la capacidad normativa del Estado tanto en las competencias exclusivas de las CC. AA. como en las compartidas. Y no es posible, en definitiva, la elaboración de normas supletorias por parte

del Estado cuando carece de título competencial para ello. Solo podrá aplicar con ese carácter las que ya están en el ordenamiento. Lo relevante a nuestro objeto es que la supletoriedad no se presenta ya como una regla de producción normativa que habilita al Estado para dictar normas en el espacio competencial autonómico. Se trata, en un sentido bien distinto, de una regla de aplicación de normas que permite al operador jurídico aplicar una norma estatal válida, en cuanto aprobada en virtud de un título competencial propio, cuando se advierta una laguna jurídica en el espacio competencial autonómico que no pueda ser cubierta desde ese subordenamiento.

En definitiva, si el sustento de la diferenciación entre un Estado regional y un Estado federal era la validez de las normas del ordenamiento general del Estado en todo el territorio, en unos casos con aplicación directa, al contar con título competencial, y en otros para su aplicación supletoria, ese sustento ha desaparecido. Desde que el Tribunal Constitucional ha negado expresamente a la cláusula de supletoriedad el carácter de título habilitante para la creación de normas por parte del Estado que pudieran ser aplicadas en el ordenamiento autonómico y se reconoce como regla de aplicación de normas válidas y vigentes, ha desaparecido el obstáculo constitucional para la configuración federal del Estado autonómico desde la perspectiva de la relación entre ordenamientos.

2. EL INADECUADO FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN

Sin embargo, pese a tener una estructura federal, no ha actuado como tal fundamentalmente porque no ha funcionado de manera adecuada el sistema de relaciones de colaboración entre el Estado y las CC. AA. y de las propias CC. AA. entre sí. Al producirse un reparto de las facultades competenciales entre distintas administraciones, tienen que relacionarse entre ellas para una correcta prestación de servicios públicos y un buen funcionamiento de las instituciones. En otro caso, las lagunas, por un lado, y las duplicidades, por otro, serán inevitables, con el consecuente perjuicio para la ciudadanía como destinataria de prestaciones y servicios. Por ello, en un Estado descentralizado resulta necesario el reconocimiento del principio de colaboración y la adecuada regulación de las distintas formas de colaboración, así como los órganos e instrumentos para hacerlas efectivas.

Además, en el caso de España, el reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA., conformado en el título VIII de la Constitución española, específicamente en su art. 149 CE, ha determinado el carácter compartido de prácticamente todas las materias competenciales a través de la articulación entre las bases estatales y el desarrollo autonómico o la legislación estatal y la

ejecución autonómica. Esto hace que apenas existan competencias exclusivas. En la práctica, no existen competencias exclusivas autonómicas, pues siempre resulta posible la incidencia de títulos horizontales del Estado (arts. 149.1.13 CE o 149.1.1 CE) y apenas pueden detectarse competencias exclusivas del Estado al haberse ido reconociendo espacios de actuación autonómica en materias presentadas constitucionalmente como exclusivas del Estado (relaciones internacionales, inmigración, administración de justicia, etc.). Por tanto, en un marco de materias competenciales compartidas, o incluso concurrentes, las relaciones de colaboración resultan especialmente necesarias para el ejercicio de las respectivas competencias.

Las consecuencias del inadecuado funcionamiento de las relaciones de colaboración es que la actuación de los poderes normativos, estatal y autonómicos, se ha producido de forma yuxtapuesta y conflictiva. Estos conflictos han debido ser resueltos por el Tribunal Constitucional, con el riesgo de convertirse en un actor político más pues el reparto de los ámbitos de actuación competencial es un reparto de poder político (Montilla Martos, 2013: 527-543).

En definitiva, asumida la importancia de la descentralización para acercar los centros de decisión a la ciudadanía y lograr una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos existe la necesidad política de que las distintas instancias consideren la colaboración un buen cauce para resolver problemas comunes de carácter funcional en el ejercicio competencial compartido. El objetivo es superar la lógica de la confrontación que ha guiado al Estado autonómico desde sus orígenes. Constitución y estatuto de autonomía determinan un deslinde impreciso de los respectivos espacios competenciales a partir del cual se produce el traspaso de competencias del Estado a las CC. AA. Desde ese presupuesto, el Estado autonómico se ha caracterizado por la defensa de las competencias propias frente al otro. Estado y CC. AA. han competido, en sede política y jurisdiccional, por el control de las potestades públicas y los recursos, financieros y humanos, que hacen posible su ejercicio. En ese contexto, conviene recordar la importancia de las relaciones de colaboración para un ejercicio menos conflictivo de las facultades competenciales respectivas, sin alterar el reparto.

No obstante, más que las consecuencias nos interesan las causas a fin de seguir haciendo propuestas para abordar la situación. En este sentido, partimos en estas páginas de dos ciertamente imbricadas. Por un lado, la imprevisión constitucional de técnicas e instrumentos federales de colaboración y su escasamente meditado reconocimiento en la legislación ordinaria. Pero, además, en segundo lugar, también parece relevante destacar que en el funcionamiento de los órganos y los procedimientos de colaboración se advierte una excesiva interferencia político-partidista que puede vincularse al no asentamiento en

España de una cultura de colaboración. Con esas premisas, podemos analizar los problemas de funcionamiento del sistema de relaciones de colaboración y hacer propuestas para su mejora.

II. LA IMPREVISIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN Y SU PAULATINA CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

La Constitución no ha incluido referencia alguna a técnicas, instrumentos, órganos o procedimientos para habilitar las relaciones de colaboración entre el Estado y las CC.AA., y la mención a la relación de las CC.AA. entre sí del art. 145 CE ha generado más problemas que ventajas, como veremos después. Las razones de esta omisión son diversas, pero deben vincularse tanto a la mencionada desconstitucionalización del modelo territorial como a la voluntad del constituyente de apartarse formalmente de modelos federales como el alemán (Aja Fernández, 2004: 12), pese a la naturaleza federal de la estructura ordinamental finalmente configurada.

Por ello, desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha considerado que, pese a la omisión del constituyente, no era necesario justificar el deber de colaboración en preceptos constitucionales concretos. En este sentido, configuró el principio constitucional de colaboración a partir de cuatro ideas. En primer lugar, señala de forma expresa que la colaboración es un principio «que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial» reconocida en la Constitución (SSTC 18/1982; 80/1985). Ciertamente, así es: no resulta posible el funcionamiento de un modelo territorial con reparto de competencias sin prever las relaciones de colaboración en el ejercicio de las competencias respectivas. En segundo lugar, entiende el Tribunal que la colaboración es el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CC.AA. en beneficio recíproco, más allá de la distribución de competencias (STC 64/1982). En tercer lugar, considera que esa obligación recíproca no puede implicar extensión alguna del espacio competencial respectivo. Y, finalmente, en cuarto lugar, destaca el carácter voluntario de la colaboración de manera que el Estado no puede imponerla mediante medidas coercitivas, sino buscando la previa conformidad de las CC.AA. que, por esta vía, pueden participar también en la formación de la voluntad estatal (STC 18/1982).

A partir de este reconocimiento constitucional del principio, y sus parámetros de desarrollo, el legislador ha ido construyendo un sistema de relaciones de colaboración aún necesitado de mejora. La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, menciona por primera vez las relaciones de

colaboración entre el Estado y las CC. AA. y regula las conferencias sectoriales. El origen de esta ley está, no obstante, en el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), declarada parcialmente inconstitucional en la STC 76/1983 por su pretensión armonizadora y, en ese contexto, las técnicas de colaboración fueron concebidas en ese momento inicial como una forma de intervención del Estado en el espacio competencial autonómico.

Más adelante, el reconocimiento normativo de los instrumentos, órganos y procedimientos de colaboración se produce con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), especialmente tras su reforma de 1999. En puridad, se limita a establecer los principios que deben regir las relaciones entre las distintas administraciones y a concretar algunos de sus instrumentos. Finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), contiene una regulación más completa de las relaciones de colaboración pues, más allá de los principios, se detiene en la organización y funcionamiento de los instrumentos y técnicas de colaboración. En ese sentido, resulta fundamental la diferenciación entre la cooperación voluntaria y la coordinación por parte del Estado, cuando lo prevea la Constitución (art. 140.1), así como el distinto alcance de los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales en uno y otro supuesto (art. 151.2).

Debe recordarse también que las reformas estatutarias aprobadas a partir de 2006 han supuesto la incorporación del principio de colaboración en sus distintas formas al bloque de la constitucionalidad. El desglose de facultades competenciales de las CC. AA. que hacen los estatutos de segunda generación, en especial los de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), generan una mayor interrelación en el ejercicio de las competencias respectivas, pues tienen puntos de conexión y, a menudo, se desarrollan sobre el mismo espacio material. En este sentido, podían haber supuesto la definitiva consagración de un modelo territorial regido por el principio de colaboración. Y ello por diversas razones. En primer lugar, por razones de eficacia. Cuanto mayor es la descentralización más necesaria es la interrelación en el ejercicio de las competencias, pues los distintos ámbitos de actuación tienen puntos de conexión y, a menudo, se desarrollan sobre el mismo espacio. En segundo lugar, han perdido (o limitado) su alcance las cláusulas constitucionales del art. 149.3 CE que situaban el ordenamiento general del Estado por encima de los autonómicos. Hemos comprobado que la supletoriedad no puede ser una cláusula universal atributiva de competencias, sino una regla de aplicación de normas y la prevalencia no ha ejercido influencia en el proceso de distribución de competencias. Finalmente, en tercer lugar, la

mejor delimitación de los espacios competenciales respectivos debería servir para limitar los conflictos competenciales pero, a su vez, la limitación de la exclusividad de las competencias autonómicas y la concurrencia de los títulos competenciales del Estado en el espacio competencial autonómico que reconoce la propia STC 31/2010/64 obliga a articular mecanismos de colaboración en un ejercicio competencial respetuoso con los títulos respectivos.

Sin embargo, el conflicto político derivado de la reforma del Estatuto de Cataluña y la crisis constitucional provocada por el *procés*, la Declaración Unilateral de Independencia y la aplicación de la coerción estatal del art. 155 CE ha dificultado el debate sobre el modelo de colaboración en los estatutos de segunda generación (Montilla Martos, 2015: 117-132). En cualquier caso, el problema de fondo radica en que no se ha formalizado un modelo constitucional de colaboración, esto es, un marco general de colaboración, sino algunos bosquejos derivados de la legislación ordinaria, las sentencias del Tribunal Constitucional o los acuerdos políticos. Y en ese deficiente marco común de colaboración, los estatutos de autonomía han pretendido plantear un modelo propio de relaciones intergubernamentales que no puede ser contradictorio con el previsto para todo el Estado, por deficiente que sea. Por ello, tampoco la regulación estatutaria ha favorecido la configuración del modelo de colaboración.

III. EL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN EN ESPAÑA: FORMAS DE COLABORACIÓN Y ÓRGANOS PARA HACERLAS EFECTIVAS

1. LAS FORMAS DE COLABORACIÓN

Como hemos señalado, la consecuencia de la imprevisión constitucional de las relaciones de colaboración y su necesidad implícita en la forma de organización territorial es que tanto la distinción de las distintas formas de colaboración como la determinación de los órganos en los que se ejercen ha ido configurándose por parte del legislador ordinario y de la propia jurisprudencia constitucional, con las dificultades que ello conlleva para un adecuado funcionamiento del sistema.

En cuanto a las formas o modalidades de colaboración resulta preciso distinguir el auxilio, la cooperación voluntaria y la coordinación. Sin embargo, hasta la Ley 40/2015 esa clasificación había sido una construcción dogmática apenas pergeñada en algunas sentencias del Tribunal Constitucional que distinguían el carácter voluntario de la cooperación del contenido impositivo que, de una u otra forma, atribuían a la coordinación. En la actualidad, la distinción está definida en la Ley 40/2015. Es cierto que aparecen intercaladas

con otros principios de distinto alcance y consecuencias como la lealtad institucional, la adecuación al orden de distribución de competencias, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, el servicio efectivo a los ciudadanos, la responsabilidad de cada administración, la garantía e igualdad de derechos o la solidaridad interterritorial (art. 140.1 LRJSP), pero al menos aporta una clarificación conceptual que no existía.

Por tanto, en la actualidad podemos afirmar que la colaboración se desarrolla a través de tres cauces, que tienen naturaleza distinta: el auxilio, la cooperación voluntaria y la coordinación estatal.

El deber de auxilio, o colaboración en sentido estricto, es la simple petición de ayuda entre administraciones, con difícil formalización, sustentada en el principio de lealtad federal. Consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo entre distintas administraciones territoriales para que cada una pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación a los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982/14) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas. La Ley 40/2015 lo define como el «deber de actuar con el resto de administraciones públicas para el logro de fines comunes» (art. 140.1 c) y lo concreta en una serie de obligaciones para las administraciones (art. 141) y en distintas técnicas de colaboración (art. 142). La regulación es adecuada pero su alcance es limitado.

En segundo lugar, la cooperación tiene un carácter voluntario y se desarrolla en órganos de cooperación, como las conferencias sectoriales, las comisiones mixtas bilaterales o la propia Conferencia de Presidentes. La cooperación voluntaria es, sin duda, el pilar fundamental del modelo de colaboración en España. La Ley 40/2015 la ha definido como aquella situación en la que «dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común» (art. 140.1 d). Luego, el art. 143 de esta Ley señala que «las administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio». Además, regula las técnicas, o instrumentos, de cooperación y también los órganos de cooperación tanto de carácter multilateral como bilateral. En concreto, se refiere a la Conferencia de Presidentes (art. 146), a las conferencias sectoriales (arts. 147 a 152) y a las comisiones bilaterales de cooperación (art. 153).

Finalmente, la coordinación general tiene la condición de que una de las administraciones, la del Estado, tiene capacidad para coordinar a las autonómicas, pues la Constitución le ha otorgado esa facultad. En este caso, no es un proceso de carácter voluntario entre el Estado y la comunidad, sino que el Estado ejerce un poder de dirección sobre las CC. AA. en virtud de

un título competencial constitucionalmente reconocido. La finalidad es la armónica integración de la actuación de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones (STC 32/1983).

Es, en cualquier caso, una forma de colaboración en aras de un funcionamiento eficaz del modelo de distribución de competencias al menos por dos motivos. En primer lugar, «sin la colaboración de los entes a coordinar, ninguna coordinación es posible» (STC 106/1987/4). Por ello, las CC. AA. deben intervenir de forma necesaria en el proceso de toma de decisión, más allá de la mera participación. En segundo lugar, la coordinación no puede suponer una alteración de las competencias ni el ejercicio de competencias que corresponden a otros (STC 11/1986) (Montilla Martos, 2023: 113-114).

Resulta difícil determinar su alcance por la necesidad de hacer compatible el poder de dirección del Estado con el respeto a las competencias autonómicas. Según la Ley 40/2015, el Estado, cuando la Constitución le reconoce esa facultad, «tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común» (art. 140.1 e). Con esa finalidad, los acuerdos adoptados en los órganos de colaboración, en concreto en las conferencias sectoriales, no solo podían ser expresión de la cooperación voluntaria entre el Estado y las CC. AA., sino también adoptados en ejercicio de la función de coordinación, y ello conlleva un régimen jurídico y un procedimiento distinto, sin duda más complejo que el vinculado a la cooperación voluntaria entre las dos administraciones.

En la práctica, hasta la pandemia de la COVID-19 no se había utilizado la coordinación como una forma de relación entre el Estado y la CC. AA. ejercida en los órganos de cooperación. El problema es que como nunca se había aplicado no estaban bien regulados ni experimentados los procedimientos, aunque estuvieran previstos precisamente en la legislación sanitaria a través de las actuaciones coordinadas (*ibid.*: 114).

2. LOS ÓRGANOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

Hemos mencionado ya a las conferencias sectoriales como los órganos en los que se desarrolla la cooperación voluntaria y la coordinación, previstas en nuestro sistema de relaciones de colaboración desde 1983. Años después se constituye la Conferencia de Presidentes. Vamos a hacer referencia a estos órganos recordando que la Constitución no los menciona, sino que han sido fruto de actuaciones legislativas, en el caso de las conferencias sectoriales, o de decisiones políticas posteriormente reconocidas por el legislador, en el caso de la Conferencia de Presidentes. En la actualidad, la Ley 40/2015 dedica el capítulo III de su título III a los órganos de cooperación.

En el sistema de órganos de colaboración la Conferencia de Presidentes, esto es, la reunión del presidente del Gobierno con los presidentes de las CC. AA. debe ocupar un nivel simbólico-político, siendo el lugar en el que se adoptan las decisiones orientadoras de la evolución del modelo territorial. Mirando en rededor a los modelos federales europeos comprobamos que puede ser un foro útil para el impulso de las relaciones de colaboración.

En España, la Conferencia de Presidentes nació en 2004 como una iniciativa política del presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, para reforzar las relaciones de colaboración, sin un sustento normativo. En la actualidad está regulada en el art. 146 de la Ley 40/2015 y sus funciones, composición y funcionamiento están recogidas en el Reglamento aprobado por unanimidad en su vigésimosexta reunión, el 13 de marzo de 2022. Sus decisiones pueden ser acuerdos y recomendaciones que, en todo caso, tienen la consideración de compromiso político, sin eficacia jurídica. Los acuerdos se adoptan por consenso de todos los miembros presentes, siempre que asistan dos tercios de los presidentes autonómicos, mientras que las recomendaciones se adoptan por mayoría de dos tercios de los presentes, comprometiendo solo a quienes las han adoptado. Cuenta con un Comité Preparatorio, formado por el ministro competente en cooperación territorial y un consejero de cada comunidad autónoma al que le corresponde la elaboración del orden del día. También, en el proceso de institucionalización formal se ha previsto en el Reglamento de 2022 la creación de una Oficina de la Conferencia de Presidentes, dirigida por el Secretario de Estado de Política Territorial, a fin de dar apoyo técnico y administrativo a la acción de la Conferencia, al Comité Preparatorio y a las comisiones y grupos que puedan crearse.

Su naturaleza vertical la diferencia de otros modelos cercanos como el alemán, donde la Conferencia tiene un carácter horizontal, sin la presencia del Estado, y surgió de la necesidad de los territorios de alcanzar posiciones comunes para, a continuación, negociar con el Estado. No obstante, sabemos que la preeminencia de la verticalidad es una característica propia de nuestro Estado autonómico, vinculada a su origen en un proceso descentralizador, y no en la unión de partes antes separadas.

En cuanto a las conferencias sectoriales, han actuado prácticamente desde el inicio del Estado autonómico como órganos que permiten articular las relaciones de colaboración con un carácter multilateral. Son órganos sectoriales que reúnen a la persona titular del Ministerio y a los consejeros autonómicos correspondientes con capacidad para adoptar decisiones en cada ámbito. De esta manera se forma un sistema de conferencias sectoriales compuesto en la actualidad por cuarenta y cuatro conferencias sectoriales activas, del cual es obligado llevar un registro electrónico. Es el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos

de Cooperación, dependiente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y regulado en la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015¹.

Es cierto, como se ha dicho, que fueron concebidas en su origen para garantizar la coordinación estatal de las actuaciones autonómicas. Sin embargo, la STC 76/1983, FJ 14, les atribuye la función de «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector», configurándolas como instancias de colaboración voluntaria entre el Estado y las CC. AA., aunque también pueden desarrollar la función de coordinación, como ha reconocido la Ley 40/2015, que actualmente las regula.

El régimen de cada conferencia es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Recientemente, el RD 440/2024, sobre Criterios de Funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, ha detallado los procedimientos de toma de decisiones, ha previsto las conferencias multisectoriales, de lo que hubo alguna experiencia durante la pandemia y ha regulado la publicación obligatoria de la planificación de la conferencia sectorial y el seguimiento de sus actuaciones, recongiendo objetivos plurianuales, indicadores y mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación.

Lo que establece la Ley 40/2015 de forma precisa, a diferencia de lo que ocurría hasta entonces, es la naturaleza jurídica de sus decisiones. Cada conferencia puede adoptar acuerdos y recomendaciones. Los acuerdos suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las competencias respectivas. Cuando se adoptan en ejercicio de la cooperación voluntaria son de obligado cumplimiento y directamente exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlo con posterioridad. Si es en ejercicio de la coordinación estatal, cuando el Estado tiene título competencial para ello, el acuerdo alcanzado sería de obligado cumplimiento para todos los integrantes de la conferencia sectorial, con

¹ El Registro Electrónico Estatal de Organos e Instrumentos de Cooperación (REOICO) se compone de dos secciones: una para la inscripción de órganos de cooperación (REOICO-Organos) y otra para la inscripción de los convenios de cooperación (REIOCO-Convenios). Los elementos más destacados de la regulación son que la creación, modificación o extinción de órganos de cooperación deberá ser comunicado al Registro en el plazo de cinco días; los departamentos ministeriales que ejerzan la Secretaría deberán comunicar al registro antes del 30 de enero de cada año los órganos de cooperación que se hayan extinguido y aquellos que no se han reunido en el plazo de cinco años desde su creación o desde la aprobación de esta ley quedarán extinguidos. En cualquier caso, no se ha aprobado el reglamento de desarrollo de esta disposición, por lo que el Tribunal de Cuentas en su *Informe* de 21 de diciembre de 2022 ha recomendado ese desarrollo normativo, así como clarificar los órganos inscribibles y el carácter de dicha inscripción.

independencia del sentido de su voto. En cuanto a las recomendaciones, no generan obligaciones jurídicas, sino el compromiso político de orientar la actuación en la materia de conformidad a lo establecido en la recomendación. De la misma forma, establece la Ley 40/2015 que si un miembro de la conferencia pretende separarse de la recomendación, debe motivarlo e incorporar dicha justificación al expediente.

Como órganos de apoyo para el desarrollo de los trabajos de las conferencias sectoriales pueden crearse comisiones sectoriales y grupos de trabajo, permanentes o *ad hoc*.

Deben mencionarse también como órganos de cooperación las comisiones bilaterales de cooperación, que reúnen a representantes del Gobierno del Estado y de cada una de las CC. AA. Las soslayamos aquí, pues nos ocupamos del marco multilateral de colaboración, pero debemos apuntar que, paradójicamente, tienen un tratamiento normativo más completo que los órganos multilaterales. Encuentran un reconocimiento genérico en la Ley 40/2015 (art. 153) y, tras la reforma de los estatutos de autonomía de segunda generación, son tratadas con detalle en el texto estatutario. Así, en el Estatuto de Cataluña se concretan sus funciones, organización interna y régimen de funcionamiento (art. 183), sin perjuicio de su posterior desarrollo legislativo. De hecho, la propia Ley 40/2015 remite al estatuto en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales.

Finalmente, el capítulo III del título III de la Ley 40/2015 también nos presenta como órganos de cooperación a las comisiones territoriales de coordinación. Pese a su nombre, no son órganos de coordinación, sino de cooperación voluntaria que, en cualquier caso, no ha sido constituidos.

IV. LOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE RELACIONES DE COLABORACIÓN

Una vez descrito el marco del sistema de relaciones de colaboración debemos detenernos en los problemas de funcionamiento que continúan advirtiéndose tanto en la actuación de los órganos de cooperación como en el desarrollo de las distintas formas de colaboración. Los hemos sintetizado en los siguientes a continuación.

1. CONTINÚA PENDIENTE LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Hemos indicado ya que la creación de la Conferencia de Presidentes fue una iniciativa política del presidente del Gobierno, sin que hubiera mención

constitucional o legislativa previa. Eso tuvo la ventaja de la puesta en marcha inmediata de este foro de diálogo y encuentro, pues el presidente del Gobierno convocaba a los presidentes autonómicos y la Administración General del Estado se encargaba de todos los preparativos. Sin embargo, esa forma de proceder tiene inconvenientes que pueden haber lastrado su consolidación institucional: la dependencia de la voluntad del presidente para la convocatoria y el riesgo de politización de la convocatoria, en cuanto la oposición advierta un sesgo gubernamental en el momento y formato elegido.

En este sentido, la I Conferencia fue bastante exitosa por su carácter simbólico, pero en la II (septiembre de 2005), que debería haber iniciado su práctica ordinaria, se expresaron ya las reticencias, hasta el punto de que los presidentes pertenecientes al partido de la oposición no quisieron aceptar formalmente la propuesta sobre financiación sanitaria en la reunión formal de la Conferencia, para luego suscribir esa misma propuesta tres días después en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ya con menor repercusión mediática. Resulta importante la referencia a la experiencia de esta segunda reunión de la Conferencia para destacar los riesgos que han afectado al órgano y han marcado su devenir. Se concretan en que pueda ser percibida como un instrumento político en manos del Gobierno del Estado, al que responda la oposición con el boicot de las CC. AA. en las que gobierna, y no como un marco para las relaciones de colaboración al más alto nivel, importante para el buen funcionamiento del sistema. De hecho, a partir de esas dos primeras reuniones la práctica ha sido irregular. La III Conferencia tuvo lugar en 2007 y en ella se constituyó un grupo de trabajo para elaborar un reglamento interno. Ese reglamento fue aprobado en la IV Conferencia, dos años después, en diciembre de 2009. En ese primer reglamento ya se preveían reuniones anuales, más allá de las convocadas de forma extraordinaria. Sin embargo, entre 2009 y 2020, esto es, en once años, solo se celebraron dos conferencias, en 2012 y 2017. En la práctica, era una muestra de que este órgano de colaboración no había sido capaz de consolidarse, precisamente cuando había tenido un parco reconocimiento legislativo en el art. 146 de la Ley 40/2015.

La pandemia de la COVID-19 marcó una nueva etapa en el desarrollo de la Conferencia de Presidentes. Durante el año 2020 se convirtió en un instrumento de relación fundamental y permanente, hasta el punto de reunirse en diecisiete ocasiones, si bien de forma telemática por las circunstancias sanitarias. Y en estas reuniones se ha advertido un proceso paulatino de más participación de las CC. AA.: de la mera recepción de información a la intervención efectiva en el proceso de toma de decisiones. Ese impulso cuantitativo fue suponiendo también un avance cualitativo. La reunión constante de estos órganos de colaboración permitía avanzar en cultura de la colaboración, sustentada en la lealtad institucional, que, como bien sabemos, es un déficit

estructural de nuestro modelo, más allá de los conflictos en clave política con algunos presidentes concretos. Parecía un reconocimiento de la importancia del órgano, que debería haber supuesto un cambio de tendencia en su consolidación institucional y la regularidad de sus reuniones. De hecho, esa definitiva institucionalización del órgano es la finalidad del nuevo reglamento interno de 2022. Para ello se crea un Comité Preparatorio, una Oficina de la Conferencia o se prevén dos reuniones anuales. Sin embargo, en los últimos años solo se ha reunido una vez al año, ninguna en 2023, y esas reuniones han sido especialmente conflictivas tanto en la preparación como en el desarrollo².

La Conferencia de Presidentes es un instrumento útil en el modelo de relaciones de colaboración y, en consecuencia, debe garantizarse su consolidación a través de un funcionamiento regular y ordinario, al margen del contexto político en el que se produzcan sus reuniones o de los intentos de bloqueo. Se trata de garantizar su funcionamiento, de tal forma que los posibles conflictos políticos que pudieran escenificarse con motivo de las sucesivas reuniones no pongan en cuestión la existencia de esta Conferencia, sino el éxito de una reunión concreta. Si la reunión se celebra, es posible que no se alcancen acuerdos, pero en ese supuesto estaríamos ante una crisis coyuntural que podría ser superada y la Conferencia continuaría existiendo y, por tanto, funcionando. En ese sentido, sostengo la previsión de la convocatoria automática a través del Comité Preparatorio y la Oficina de las dos reuniones anuales que prevé el Reglamento, al final de cada semestre, de forma similar a lo que ocurre con el Consejo Europeo, más allá de otras convocatorias extraordinarias que pueden producirse según el procedimiento reglamentariamente previsto.

La flexibilidad es un rasgo ínsito a un órgano de estas características. Pero esa flexibilidad debe vincularse al contenido de los debates, más que al procedimiento de convocatoria, que debería estar bien regulado y exigirse su cumplimiento estricto. Las comparaciones que tienden a hacerse con Alemania deben tener en cuenta que en ese Estado federal existe una cultura de la colaboración y unas prácticas asentadas que permiten evitar la rigidez en su funcionamiento. Sin embargo, esta no es la situación en España. Aquí, las prácticas colaborativas no han arraigado y son continuamente zarandeadas por los conflictos político-partidistas, por lo que debe garantizarse normativamente, cuando menos, que la Conferencia va a tener lugar dos veces al año.

² En la XXVIII Conferencia de Presidentes, de 6 de junio, de 2025, entre los asuntos propuestos por el presidente del Gobierno a través del Comité Preparatorio, y los propuestos por la mayoría de CC. AA. y el Senado, a quien también reconoce esa facultad el actual Reglamento, el orden del día estaba compuesto por catorce puntos, lo que lo hacía inabarcable en la práctica.

También nos parece relevante la recuperación de la conferencia horizontal, esto es, la reunión de los presidentes autonómicos sin la presencia del presidente del Gobierno, de forma similar a lo que ocurre en Alemania. A partir de 2007 se empiezan a producir esas reuniones de manera informal entre CC. AA. que habían reformado su estatuto para el desarrollo del nuevo marco estatutario; incluso se acordaron protocolos y marcos de actuación. En los años siguientes se incorporan a las reuniones todas las CC. AA. y se convoca en 2010 una Conferencia de Gobiernos de las CC. AA. Sin embargo, desde entonces no se han vuelto a reunir (Montilla Martos, 2015: 150).

2. EL IRREGULAR FUNCIONAMIENTO DE UN HETEROGÉNEO SISTEMA DE CONFERENCIAS SECTORIALES

Al relatar el sistema de conferencias sectoriales hemos podido convenir que tiene un marco normativo excesivamente parco para ser el principal foro de encuentro en nuestro modelo de relaciones de cooperación y coordinación, sin perjuicio de valorar el avance que ha supuesto la Ley 40/2015.

El funcionamiento de las conferencias sectoriales se rige por la voluntad autoorganizativa de las partes en cada uno de los casos, regulado en un reglamento interno que es aprobado por sus miembros. La Ley 40/2015 regula con cierto detalle sus funciones, la convocatoria, la Secretaría y, fundamentalmente, como hemos visto, las clases de decisiones que pueden adoptarse según sea ejercicio de cooperación voluntaria, consultiva o decisoria o de coordinación. En cualquier caso, esa regulación más precisa no ha conseguido una mayor homogeneización en el funcionamiento de las cuarenta y cuatro conferencias sectoriales registradas en el sistema. Algunas se reúnen de manera regular, con varios encuentros a lo largo del año, mientras otras no lo hacen ni una sola vez, pese a la obligación legal establecida en el art. 149 de la Ley 40/2015³. En definitiva, no se ha garantizado un funcionamiento regular y homogéneo del sistema de conferencias sectoriales.

Aunque las razones son múltiples, nos parece relevante destacar dos. En primer lugar, hay datos que permiten establecer una correspondencia entre la mejor regulación, con una completa definición orgánica y funcional y un

³ En 2024, algunas conferencias sectoriales se han reunido a menudo, como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (diez veces), el Consejo Consultivo de Política Agraria para Asuntos comunitarios (trece veces) o el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD (nueve veces). Sin embargo, hasta once de las cuarenta y cuatro conferencias registradas, esto es, un 25 % del total, no se han reunido ni una sola vez, incumpliendo la obligación de convocarlas «al menos una vez al año» que establece el art. 149.1 de la Ley 40/2025.

funcionamiento más regular. Así ocurre con las conferencias sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural o Pesca, que fueron las primeras en aprobar sus «normas de organización y funcionamiento» y las modifican periódicamente. También la Conferencia Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que ha sido muy activa durante la pandemia de la COVID-19⁴, pero también después de esta (diez reuniones en 2024). Es la Conferencia que ha creado más comisiones sectoriales para la preparación, seguimiento y evaluación de los asuntos que formarán parte del orden del día de la conferencia sectorial (once comisiones sectoriales). Es importante, por tanto, que más allá del marco normativo general, en cada conferencia sectorial se garantice a través de sus normas de autoorganización la previsión de segundos niveles técnicos para facilitar la relación y, en definitiva, la búsqueda de acuerdos. Desde esos niveles deben planificarse de manera adecuada las reuniones que se vayan a realizar en cada ejercicio, poniendo esa información a disposición de los integrantes del órgano, estableciendo prioridades comunes y anticipando posibles conflictos.

El segundo motivo que, a mi juicio, limita el funcionamiento del sistema de conferencias sectoriales continúa siendo la dependencia del Gobierno del Estado. El art. 149.1 de la Ley 40/2015 prevé que pueda ser convocada a iniciativa de una tercera parte de sus miembros, esto es, a iniciativa de las propias CC. AA. Sin embargo, en la práctica es una situación excepcional. La conferencia sectorial continúa siendo un órgano multilateral que se reúne cuando así lo considera el titular del ministerio que convoca la reunión, generalmente en su propia sede, preside siempre la conferencia (art. 149.1), propone el orden del día especificando el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada uno de los asuntos a tratar (art. 149.2) o designa al secretario de la conferencia, cuya función resulta fundamental en la preparación y desarrollo de la conferencia (art. 150). En definitiva, se advierte una excesiva vinculación al Gobierno del Estado, de manera que el mayor o menor número de reuniones depende también de la voluntad del titular del ministerio correspondiente. En ese sentido, para compensar esa dependencia y reforzar la posición de las CC. AA. pueden plantearse distintas medidas.

⁴ En 2020 se produjeron ochenta y dos plenos del CISNS, más allá de los cientos de reuniones técnicas de sus grupos de trabajo, ponencias y comisiones, además de diecisiete reuniones de la Conferencia de Presidencias. En general, las conferencias sectoriales incrementaron su actividad durante la pandemia. Así, la conferencia sectorial de educación se ha reunido ocho veces en 2020, cuando su media era de una reunión anual. Durante ese periodo se produjeron las primeras reuniones conjuntas de conferencias sectoriales, una situación hasta este momento desconocida pero ciertamente relevante para el desarrollo de las relaciones de colaboración y que ha sido reconocida por el RD 440/2024.

Destacamos tres. En primer lugar, la convocatoria automática de la conferencia sectorial una vez al año para garantizar las reuniones periódicas, en el mismo sentido que hemos sostenido en relación a la Conferencia de Presidentes. En segundo lugar, la incorporación de una representación autonómica a la secretaría de la conferencia, de manera que participen las CC. AA. en el proceso de convocatoria. Y, en tercer lugar, la creación de una conferencia sectorial horizontal, sin presencia del Gobierno el Estado, que pueda reunirse con carácter previo a la conferencia sectorial presidida por el ministro.

3. LOS ENFRENTAMIENTOS POLÍTICOS EN LAS CONFERENCIAS SECTORIALES CUANDO NO SE LIMITAN AL REPARTO DE FONDOS

Una de las características de nuestro sistema de conferencias sectoriales es que buena parte de las reuniones tienen como objeto la adopción de acuerdos para la distribución territorial de fondos. El Estado aporta recursos financieros a las CC. AA. para programas y actuaciones autonómicas, pese a no ser competente para la gestión de esa materia, más allá de sus títulos de carácter básico, legislativo u horizontal (bases y coordinación). El Estado establece los criterios objetivos que sirven de sustento para la distribución y se debate en el seno de la conferencia no solo los criterios de la distribución, sino también los fines y objetivos que pretende al atribuir esos fondos. Lógicamente, la adopción del acuerdo en el seno de la conferencia no resulta difícil en estos supuestos. El Estado hace la propuesta y las CC. AA. suelen aceptar esos fondos, pues se trata de recibir dinero para el ejercicio de sus competencias.

Salvo casos excepcionales, no suele generarse conflicto político. Por ello, el número de acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales puede resultar engañoso, pues en la mayoría de casos son acuerdos de distribución de fondos. Sin embargo, cuando el asunto no tiene ese carácter los enfrentamientos partidistas dificultan el funcionamiento del órgano de cooperación voluntaria.

Durante la pandemia advertimos que ante una situación excepcional se reforzó esa colaboración, pero ello no impidió el enfrentamiento con algunas CC. AA. con un perfil político más acusado, en especial Madrid o Cataluña. Sin embargo, en los últimos años asistimos a continuas situaciones de enfrentamiento político en el seno de las conferencias sectoriales, incluso cuando se trata de distribución de fondos. Las reuniones de las conferencias sectoriales se han convertido en un escenario para el choque partidista, especialmente desde 2023, en que la mayoría de las CC. AA. están gobernadas por el partido de la oposición en el ámbito estatal. Ha sido paradigmático el episodio de la reunión de la Conferencia de Política Fiscal y Financiera de 26 de febrero de 2025, con el acuerdo para la distribución del importe destinado a la asunción por el Estado de una parte de la deuda de las CC. AA. de régimen común. Es difícil

imaginar que las CC. AA. rechacen la condonación por el Estado de una parte de la deuda que fueron acumulando durante la crisis financiera. En este sentido, la mayoría de las CC. AA. abandonaron la reunión como expresión máxima de conflicto, pero lo hicieron una vez una constituida con el quórum necesario. De esta forma, evidenciaron el rechazo político, pero no impidieron la adopción del acuerdo de forma válida sin su presencia, lo que les permite acogerse a él cuando lo consideren. No nos interesa en este lugar las razones del conflicto político, sino constatar que las conferencias sectoriales se han convertido en un órgano de enfrentamiento político-partidista, más allá de la defensa de los intereses de los diversos territorios. En otros casos, se ha impedido directamente la constitución del órgano de colaboración al ausentarse la mayoría de las CC. AA. Ha sido paradigmático en este sentido la imposibilidad de constituir la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia para la redistribución por todas las CC. AA. de los menores no acompañados que han saturado los servicios disponibles en Canarias y Ceuta, a lo que nos referimos a continuación.

Ese enfrentamiento político en el seno de las conferencias sectoriales es un grave problema para el funcionamiento de las relaciones de colaboración en España. Las conferencias sectoriales deben ser, sin duda, un lugar de debate entre el Estado y las CC. AA. sobre los asuntos políticos y sociales más relevantes. No obstante, ese debate debe hacerse desde la perspectiva territorial y atendiendo a los intereses de los territorios, más allá del debate puramente partidista. Ese es el reto al que nos enfrentamos los próximos años.

La cuestión de la distribución de menores extranjeros no acompañados que se encuentren en Canarias, Ceuta o Melilla, colapsando absolutamente sus servicios de protección de menores, es paradigmático de los efectos perniciosos de esa politización que dificulta el adecuado funcionamiento de las relaciones de colaboración. En el año 2024, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia adoptó distintos acuerdos para la distribución territorial de crédito destinado a la financiación de la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Sin embargo, el problema se plantea cuando el acuerdo debe adoptarse sobre la atención a los menores que se encuentran en los territorios mencionados y deben ser trasladados a la Península. La reunión de la conferencia sectorial de 17 de julio de 2025 no pudo celebrarse al no presentarse las CC. AA. gobernadas por el partido de la oposición en el ámbito estatal, salvo la Ciudad Autónoma de Ceuta, y, en consecuencia, no alcanzar el quórum necesario.

Este episodio refleja bien las deficiencias de nuestro sistema de relaciones de colaboración. En primer lugar, muestra los problemas de la ausencia de colaboración horizontal. La protección de los menores no acompañados es competencia de las CC. AA., salvo que sean solicitantes de protección

internacional. Sin embargo, Canarias ni siquiera ha intentado resolver el problema a través de la colaboración horizontal, sino de la colaboración vertical, tratando el asunto en una conferencia sectorial que, como hemos dicho, ni siquiera pudo celebrarse por falta de quórum. No se trataba de distribuir fondos, sino menores que precisan una atención humanitaria y formativa.

Por otro lado, el Gobierno del Estado aprobaba el Real Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, para regular la declaración de situación de contingencia migratoria extraordinaria en alguna comunidad autónoma, y el RD 743/2025, de 26 de agosto, en el que se establece la capacidad ordinaria de acogida de cada comunidad. Lo que debería haber sido un acuerdo en el marco de un órgano de cooperación, idealmente horizontal, se convierte en una imposición normativa por parte del Estado que da lugar a un conflicto jurisdiccional, pues numerosas CC. AA. han acudido al Tribunal Constitucional frente al Real Decreto Ley 2/2025, aduciendo la vulneración de sus competencias.

4. LA ESCASA APLICACIÓN DE LA COORDINACIÓN ESTATAL COMO FORMA DE COLABORACIÓN

Hemos señalado ya que hasta la pandemia de la COVID-19 no se había utilizado la coordinación como una forma de relación entre el Estado y las CC. AA. a través de los órganos de cooperación. Una vez superados los primeros meses de la crisis sanitaria, caracterizados por la centralización de competencias, con la declaración del estado de alarma (RD 463/2020, de 14 de marzo), se inicia un periodo de diálogo «bajo los principios de cooperación y colaboración» (Orden SND/387/2020, de 3 de mayo). En concreto, a partir de la aprobación del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria, va a ser la coordinación entre el Estado y las CC. AA., y no el mando único, la forma de dar respuesta a la crisis sanitaria (Velasco Caballero, 2021: 45). Así, por primera vez, junto a la cooperación voluntaria, en el seno de la conferencia sectorial en materia de sanidad y salud pública, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se desarrollan funciones de coordinación por parte del Estado. En ejercicio de la facultad competencial que le atribuye el art. 149.1.16 CE, el Estado impulsa las denominadas actuaciones coordinadas, previstas en el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Este ejercicio de la función de coordinación ha planteado algunos conflictos al determinar el régimen jurídico del instrumento normativo a través del cual se ejerce la coordinación y el procedimiento a seguir en ese caso. En especial, sobre el carácter vinculante para todas las CC. AA., al margen de

su voto, del acuerdo adoptado en la conferencia sectorial y las dudas sobre la forma de incorporarse al ordenamiento (Montilla Martos, 2023: 120-130). Son problemas derivados de una anticuada regulación normativa sectorial y una insuficiente regulación general. Pero ello no impide destacar la importancia de la experiencia de la utilización por primera vez de esta función de coordinación a través de las actuaciones coordinadas.

En definitiva, las actuaciones coordinadas constituyen un instrumento que puede resultar útil en el Estado autonómico. En especial, permite limitar la tendencia a acudir continuamente a la fijación de bases estatales que ha caracterizado el devenir del Estado autonómico. En puridad, cuando la Constitución dice que el Estado tiene competencia para establecer las bases y la coordinación no resulta posible discernir cuando se debe actuar a través de las bases y cuando de la coordinación. Sin embargo, la diferencia procedural es clara: las bases son ejercicio de la potestad normativa unilateral del Estado y la coordinación es una modalidad de colaboración, por lo que la decisión a adoptar por parte del Estado se efectúa a través de procedimientos participados como una actuación conjunta con la dirección del Estado. En consecuencia, desde una lógica federal, debería hacerse un mayor uso de la función de coordinación cuando el Estado tenga título competencial para ello, en lugar de acudir continuamente al establecimiento de bases.

Sin embargo, tras la pandemia no se han producido otros supuestos de ejercicio de la función coordinadora y tampoco se ha regulado de modo adecuado el instrumento para hacerla efectiva a partir de la experiencia del uso de las actuaciones coordinadas en materia sanitaria. Resulta necesario un tratamiento normativo específico de la función de coordinación aplicable a las materias previstas en la Constitución, más allá de la sanitaria, que establezca con claridad el procedimiento de aprobación del instrumento de coordinación, sus efectos jurídicos, su forma de incorporación al ordenamiento o su control jurisdiccional.

5. LA NO UTILIZACIÓN DE LOS CAUCES DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LAS DECISIONES DEL ESTADO PREVISTAS EN LOS ESTATUTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

A las tres modalidades de colaboración descritas en el texto (auxilio, cooperación voluntaria y coordinación) deben añadirse los procedimientos participados, en los cuales un nivel territorial participa en la adopción de las decisiones por parte de otro sin que tenga un carácter vinculante. Por ello, aunque se encuadra en el ámbito amplio de las relaciones de colaboración e, incluso, la cooperación voluntaria y la coordinación son procedimientos participados en sentido amplio, nos referimos ahora a aquellos

supuestos en los cuales solo uno de los actores implicados es titular de la competencia, pero admite por decisión propia la participación del otro que, aunque carece de título, aduce un interés específico en el asunto (Roig Moles, 2006: 167-171).

Los estatutos de segunda generación plantearon los procedimientos participados para que las CC. AA. pudieran intervenir en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que le competen al Estado, pero tienen incidencia sobre los diversos territorios. Es claro que esa participación autonómica, concretada en informes preceptivos, consultas o intervención de órganos bilaterales, condiciona el procedimiento de adopción de la decisión por parte del Estado, pero no *altera* la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella⁵.

La importancia de la participación radica en que supone sustituir la lógica del conflicto por la de la colaboración. La participación en las decisiones del Estado prevista en los estatutos expresa la voluntad autonómica de implicarse en las decisiones del Estado. Más allá de justificaciones funcionales, con esta participación se pretende una integración más adecuada de los distintos territorios en el Estado, al sentirse parte. Pero esa participación no puede establecerla la comunidad autónoma de forma unilateral, sino que se reconoce en la fuente bilateral consensuada por el Estado con ella, que es el estatuto de autonomía, y estas remiten a la legislación del Estado para la articulación concreta del procedimiento participado. En este sentido, resulta adecuada la redacción del art. 218 del Estatuto de Andalucía cuando señala que «la Comunidad Autónoma participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europa».

Lo cierto es que, pese a ese reconocimiento estatutario, los conflictos provocados en relación a los estatutos de segunda generación, especialmente al de Cataluña, y las condiciones establecidas en la STC 31/2010 han limitado esa utilización de la participación autonómica que, a nuestro juicio, puede resultar relevante para avanzar en una cultura de la colaboración. Durante la pandemia de la COVID-19 se mencionaba con asiduidad, especialmente en el denominado proceso de «desescalada». Sin embargo, como ha ocurrido con otras prácticas colaborativas, el interés por su utilización parece haberse diluido una vez superada la situación de excepcionalidad,

⁵ Como ha señalado el Tribunal Constitucional, «han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (STC 31/2010, FJ 111).

6. LAS DEFICIENCIAS EN LA COLABORACIÓN HORIZONTAL

Finalmente, debemos hacer alguna referencia también a la deficiente colaboración entre CC. AA., la denominada colaboración horizontal. Hemos indicado ya que el sistema de colaboración en España es esencialmente vertical: las relaciones intergubernamentales se producen fundamentalmente entre el Estado y las CC. AA. y no de estas entre sí.

Esa configuración del modelo debe vincularse a la forma en que se ha producido el proceso de descentralización en España. A partir de un Estado unitario, con un poder fuertemente centralizado, se ha producido un paulatino traspaso de competencias, configurándose un modelo de distribución territorial de competencias en el que prima el carácter compartido entre el Estado y las CC. AA. de las distintas materias competenciales.

Es evidente que la relación entre las CC. AA., siquiera para el intercambio de experiencias, resultaría útil para el ejercicio competencial de cada una, pero ante la ausencia de referencias constitucionales y, especialmente, de una cultura de colaboración, esas relaciones horizontales apenas se han producido. Esa ausencia perjudica la relación entre los distintos territorios, pero también resulta negativo para el funcionamiento general del sistema de colaboración, pues la experiencia comparada nos ha mostrado que una adecuada colaboración horizontal favorece la colaboración vertical.

Paradójicamente, la mención que la Constitución hace a los convenios y acuerdos de cooperación entre CC. AA. no los ha impulsado, sino limitado, por la mención que hace a la intervención de las Cortes Generales. Por ello, los estatutos de segunda generación intentan precisar esa distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación del art. 145.2 CE, en la que los segundos deben ser autorizados por las Cortes Generales. El tratamiento más detallado lo encontramos en el art. 178 del Estatuto de Cataluña. Se establece, de forma adecuada, el procedimiento interno para que la Generalitat pueda suscribir un convenio de colaboración con otras CC. AA. Incluye la aprobación previa del parlamento autonómico cuando se vean afectadas facultades legislativas, mientras que en los restantes casos el gobierno ha de informar al parlamento de la suscripción, en el plazo de un mes desde el día de la firma. Además, se indica que la vigencia de los convenios de colaboración se inicia sesenta días después de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que estas decidan su calificación como acuerdo de cooperación. Finalmente, los convenios deben publicarse en el diario oficial de la comunidad autónoma en el plazo de cuarenta y cinco días desde su firma, y los acuerdos en el de treinta días.

En definitiva, a través de una distinción más nítida entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación los nuevos estatutos pretenden

superar los límites que derivan del texto constitucional. El objetivo es que las relaciones de colaboración se vehiculen a través de convenios, dando un carácter muy excepcional al acuerdo de cooperación. Se trata de soslayar esa exigencia de autorización de las Cortes Generales, que limita la colaboración horizontal, extendiendo a cualquier convenio el régimen de mera comunicación a éstas, por si tuvieran algo que objetar en un plazo determinado.

Sin embargo, la regulación estatutaria no ha conseguido impulsar tampoco esos convenios horizontales de colaboración. Y es que el problema, más allá de la regulación constitucional, es la inexistencia de una cultura de colaboración entre las CC. AA. Si la mayoría de los convenios que se suscriben con el Estado son para la distribución de fondos, resulta obvio que en el caso de las relaciones horizontales no existe esa posibilidad.

Además, tampoco existen órganos de cooperación horizontales, en los que podría hacerse efectiva esa relación. Hemos defendido la existencia de reuniones horizontales tanto en las conferencias sectoriales como en la Conferencia de Presidentes. Es una diferencia entre nuestro modelo y el de los Estados federales europeos que suelen servirnos de referencia. En estos, la clave del buen funcionamiento de las reuniones verticales es la existencia previa y separada de una reunión horizontal, solo entre los representantes territoriales. A partir de ella, cuando los asuntos a tratar conciernen también a la Federación se convoca la reunión vertical, con presencia del Gobierno federal. Es cierto que en esos modelos el reparto de competencias está mejor definido y cuando se producen confusiones o enmarañamiento intenta resolverse a través de la reforma constitucional⁶. Pero, sin poder detenernos en nuestra deficiencia estructural de la ausencia de reformas constitucionales, la reunión de los representantes territoriales, sin la presencia del Estado, puede resultar útil para abordar cuestiones que afectan a todas, como el mencionado asunto de los menores no acompañados de Canarias.

V. LA APROBACIÓN DE UNA LEY DE FOMENTO DE LA COLABORACIÓN

En este trabajo hemos partido de que los problemas advertidos en el funcionamiento de las relaciones de colaboración tienen su origen en la

⁶ Resulta paradigmática en ese sentido la reforma constitucional del federalismo alemán de 2006 cuyo objetivo era reducir el número de leyes que necesitaban el asentimiento del Bundesrat y clarificar las responsabilidades políticas de Bundestag y Bundesrat, esto es, de la cámara de la ciudadanía y la cámara de los territorios (Arroyo Gil, 2009: 31-34).

desconstitucionalización del modelo y en la excesiva politización de los órganos de cooperación, al no existir una cultura de colaboración que, de alguna forma, la blinde frente al debate entre partidos políticos. A partir de ahí, nos hemos detenido en los problemas concretos de las distintas formas y órganos de colaboración (cooperación voluntaria y coordinación) y hemos planteado propuestas para su mejor funcionamiento. Existe un acuerdo generalizado en que las relaciones de colaboración no funcionan de manera adecuada en España. De hecho, en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, aprobado por el Gobierno de España (Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre) para canalizar los fondos Next Generation EU, el hito 145 se refiere a la mejora del funcionamiento de los órganos de colaboración, aunque los compromisos adquiridos no son especialmente relevantes: permitir la creación de conferencias multisectoriales; especificar el procedimiento de toma de decisiones en las conferencias sectoriales, en particular cuando generen acuerdos de cumplimiento obligatorio; reforzar la Conferencia de Presidentes mediante la creación de una secretaría permanente; prever la elaboración, aprobación y publicación obligatorias de los objetivos políticos plurianuales y de los indicadores de resultados, así como mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación, y establecer la interconexión y la interoperabilidad interadministrativa digitales entre las plataformas informáticas y la administración central y las autonómicas.

En este sentido, la primera propuesta conclusiva debe ser, lógicamente, la constitucionalización del sistema de relaciones de colaboración para superar el silencio constitucional.

Más allá de la mención a los distintos órganos de cooperación (Conferencia de Presidentes y conferencias sectoriales) y a los instrumentos para hacerla efectiva (convenios de colaboración verticales y horizontales, acuerdos de cooperación, actuaciones coordinadas, etc.) debemos reiterar, por más utópico que resulte, que la reforma fundamental debería ser la sustitución del actual Senado por una cámara de representación de los territorios: una cámara territorial formada por representantes designados por los gobiernos autonómicos. La razón es clara: si se quiere establecer un lugar de encuentro en el que articular las relaciones de colaboración, debe garantizarse la presencia gubernamental autonómica, pues, por un lado, los gobiernos ostentan la dirección política del territorio y, por otro, esas relaciones son intergubernamentales. Para cumplir la función de máximo órgano de colaboración no sirve un Senado representativo de la ciudadanía, sino una cámara de los territorios, distinta a la de la ciudadanía (Congreso de los Diputados) y con funciones específicas. En un Senado territorial deben estar presentes los gobiernos autonómicos. Esto no significa excluir la influencia partidista, imposible en un Estado de partidos, sino compensarla de alguna forma con la lógica territorial

en cuanto los distintos gobiernos, más allá de su adscripción partidista, no pueden soslayar su vinculación territorial. No se trata de imponer la lógica territorial sobre la ideológica, sino de conjugarlas. Los gobiernos regionales no van a perder su filiación política, pero a ella se adiciona su condición de representante territorial, que actúa como contrapeso.

Con estos presupuestos, el senado intergubernamental, más allá de intervenir en la tramitación de leyes a través de un específico procedimiento autonómico, puede configurarse como un pilar esencial para el desarrollo de las relaciones de colaboración en el marco de la federalización del Estado autonómico (Montilla Martos, 2015: 150-157).

En cualquier caso, somos conscientes de las dificultades procedimentales y políticas de esta reforma constitucional, que la hacen inviable en la actualidad, lo que no impide seguir destacando su necesidad. Sin embargo, menos dificultades deberían existir para aprobar una específica ley de fomento de la colaboración que desarrolle de manera completa lo apuntado en el título III de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se trata, en definitiva, de formalizar el sistema de relaciones de colaboración en España. Ciertamente, se han opuesto distintos argumentos a esa formalización. Se ha apuntado que de las relaciones de colaboración resultan acuerdos políticos cuya forma de adopción debe ser flexible, sin quedar encasillados en procedimientos determinados por el legislador. Lo importante es que exista colaboración, que se alcancen acuerdos y no tanto la forma que adopten. Sin embargo, a mi juicio, ese acuerdo político debe tener un marco y un procedimiento. Debe estar claro el valor que el ordenamiento otorga a ese acuerdo, su eficacia jurídica y su forma de incorporarse al ordenamiento. La experiencia de la pandemia de la COVID-19 nos ha mostrado la importancia de que estén bien regulados los órganos y procedimientos de cooperación voluntaria y coordinación. Además, un modelo de colaboración de naturaleza política, sin una adecuada formalización jurídica ni en su estructura ni en su capacidad para obligar, difícilmente puede funcionar en un Estado con una deficiente cultura de la colaboración, en el que el debate político-partidista se superpone continuamente con el debate territorial. Lo estamos comprobando en estos tiempos con especial virulencia.

Por ello, es necesario enmarcar normativamente las relaciones de colaboración para intentar situarlas por encima de los avatares políticos. Ello no determina, lógicamente, la capacidad o incapacidad para alcanzar acuerdos, sino que simplemente ordena la forma de obtenerlos y establece sus consecuencias. Se trata, en definitiva, de asegurar el ejercicio de la autonomía de las partes en un marco común y estable.

Además, no podemos olvidar tampoco que los estatutos de segunda generación han perfilado el marco de las relaciones bilaterales, susceptible de

precisarse más con la legislación autonómica. Si no existe una correspondencia en las relaciones multilaterales, se advierte una cierta distrofia. Sabemos cómo van a ser las relaciones bilaterales, mientras que el desarrollo de las multilaterales dependerá de la voluntad de los actores políticos en cada momento.

En definitiva, sostengo la importancia de una completa formalización legislativa del modelo de relaciones de colaboración, necesario para un mejor funcionamiento de las piezas que lo componen: definición y alcance de las distintas formas de colaboración (auxilio, cooperación voluntaria y, especialmente, coordinación que carece de marco normativo); regulación de la organización y funcionamiento de los órganos de cooperación (Conferencia de Presidentes, conferencias sectoriales), no solo en su formación vertical, sino también en la horizontal, apenas experimentada en España; o instrumentos para incorporar al ordenamiento los acuerdos de los órganos de cooperación y coordinación, concretando su procedimiento de adopción y su eficacia jurídica.

Hemos hecho hincapié en la importancia de la convocatoria automática de los órganos de cooperación, sin depender de la voluntad del titular de la Presidencia o Ministerio, o bien de un número determinado de CC. AA. Debe garantizarse que se reúnen los órganos de cooperación y coordinación, al margen de la posibilidad de acuerdo en una concreta coyuntura política. Con la normalización del funcionamiento de los órganos de cooperación y coordinación, de forma vertical pero también horizontal, se puede ir creando en España una cultura de la colaboración, esto es, conseguir que, más allá de los intereses partidistas, se considere la colaboración un buen cauce para resolver problemas de carácter funcional en el ejercicio de las competencias respectivas.

Bibliografía

Aja Fernández, E. (2004). *El Estado autonómico*. Madrid: Alianza Editorial.

Arroyo Gil, A. (2009). *La reforma constitucional del federalismo alemán*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonomics.

Balaguer Callejón, F. (2022). *Fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.

Cruz Villalón, P. (1981). La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 53-63.

De Otto Pardo, I (1986). *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*. Madrid: Civitas.

Montilla Martos, J. A. (2013). The Function of the Constitutional Court in the Distribution of Competences: A Critical Vision. En A. López Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.). *The Wails of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (pp. 527-543). Berlin; Heidelberg: Springer.

Montilla Martos, J. A. (2015). *Reforma federal y estatutos de segunda generación*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Montilla Martos, J. A. (2023). El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas. *Revista de Estudios Políticos*, 202. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>.

Montilla Martos, J. A. (2025). La estructura federal del Estado autonómico. En F. Balaguer Callejón, C. Vidal Prado y C. Elías Méndez (coord.). *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber Amicorum Yolanda Gómez Sánchez* (pp. 339-356). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Boletín Oficial del Estado.

Roig Moles, E. (2006). La reforma del estado de las autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? *Revista d'Estudis Autonomics i Federaus*, 3, 149-186.

Velasco Caballero, F. (2021). Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia. En E. Aja Fernández, J. García Roca (dirs.) y N. Caicedo Camacho (coord.). *Informe Comunidades Autónomas 2020* (pp. 41-54). Barcelona: Instituto de Derecho Público; Marcial Pons.