

¿PUEDE LA UNIÓN EUROPEA MEJORAR LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA?

Can the European Union improve intergovernmental
relations in the Spanish State of Autonomies?

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

Universitat Autònoma de Barcelona

mariajesus.garcia@uab.cat

Cómo citar/Citation

García Morales, M.º J. (2025).

¿Puede la Unión Europea mejorar la cooperación autonómica?

Revista de Estudios Políticos, 210, 77-125.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.04>

Resumen

La Unión Europea es un factor y actor fundamental en el desarrollo de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico. En este trabajo se analiza la potencialidad transformadora de la Unión Europea sobre la cooperación interna, un sector comúnmente aceptado con déficits en el Estado autonómico. Por un lado, se demuestra que el proceso de integración europeo puede mejorar la cooperación. La participación de las CC. AA. en la Unión Europea ha sido un banco de pruebas donde se han generado dinámicas que han corregido algunos de los déficits importantes de la cooperación autonómica, pero otros no. Por otro lado, el hecho de que esos déficits sean no solo un tema interno, sino que hayan llegado a la Unión Europea, en el marco de la gobernanza económica y con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, muestran otra cara de la potencialidad transformadora del proceso de integración sobre las relaciones intergubernamentales españolas. Las propuestas sobre el refuerzo de la cooperación interterritorial presentadas por España —que ha evaluado positivamente la Unión— no mejoran los grandes déficits de la cooperación en el Estado autonómico, sino que pueden agravarlos con el riesgo de afianzar sus instrumentos como vector de centralización.

Palabras clave

Federalismo; Estado autonómico; cooperación; relaciones intergubernamentales; gobernanza multinivel; Unión Europea; europeización; Next Generation; gobernanza económica.

Abstract

The European Union is a key factor and stakeholder in the development of intergovernmental relations in the State of Autonomies. This article analyses the way in which the European Union may potentially transform these relations, an area widely acknowledged to have deficiencies in the State of Autonomies. On the one hand, it shows how the process of EU integration can improve intergovernmental relations. The participation of autonomous communities in the EU has been a testing ground which has created dynamics that have remedied some of the major deficiencies in these relations, but not all of them. On the other hand, the fact that these deficiencies are not only a domestic issue, but have also reached the EU level, in the context of economic governance and with the Recovery and Resilience Facility, shows another aspect of how the integration process can potentially transform Spanish intergovernmental relations. Proposals presented by Spain for strengthening interterritorial cooperation —which the EU has viewed positively— do not improve the major deficiencies in intergovernmental relations in the State of Autonomies but may instead worsen them with the risk of consolidating these instruments as a means of centralisation.

Keywords

Federalism; State of Autonomies; cooperation; intergovernmental relations; multilevel governance; European Union; Europeanization; Next Generation; economic governance.

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA COOPERACION AUTONÓMICA, DE LA ADHESIÓN A CUARENTA AÑOS DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA. III. EL IMPACTO ESPERADO DE LA INTEGRACIÓN: LA COOPERACIÓN COMO VÍA DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN ASUNTOS EUROPEOS: 1. La sede de la regulación de la participación autonómica en asuntos europeos: el *sui generis* caso español, un marco general ¿normativo? 2. Los órganos de la cooperación en asuntos europeos: del derecho al hecho: 2.1. *La cooperación vertical: la centralidad de las conferencias sectoriales y los demás órganos de cooperación?*: 2.1.1. *La Conferencia de Presidentes, pendiente de consolidación.* 2.1.2. *La CARUE, relanzarla o...* 2.1.3. *Las conferencias sectoriales, centrales, pero... con carencias.* 2.1.4. *Comisiones bilaterales y otros órganos bilaterales, complemento...sin casi actividad.* 2.2. *La cooperación horizontal: un elemento clave, ¿dónde está?* IV. EL IMPACTO INESPERADO: MÁS ALLÁ DE ASUNTOS EUROPEOS, MEDIDAS NORMATIVAS Y NO NORMATIVAS SOBRE LA COOPERACIÓN... LA UNIÓN «INSPIRA», «RECOMIENDA» Y «OBLIGA»: 1. La Unión Europea «inspira» el régimen jurídico de la cooperación: la Ley 40/2015, la OCDE, y el legislador nacional mira a Europa: 1.1. *La Ley 40/2015, de la CORA a la OCDE.* 1.2. *Legislando sobre la cooperación, inspirándose en la Unión.* 2. La Unión Europea «recomienda»: la cooperación en los PNR: 2.1. *De «... y mejorando la cooperación entre Administraciones» en clave de unidad de mercado...* 2.2. *...a «mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno».* 3. El salto cualitativo: la Unión Europea «obliga», la cooperación en el PRTR: 3.1. *Reformas comprometidas: la medida estrella, «refuerzo de la cooperación interterritorial mediante la reforma de la Ley 40/2015 y otros instrumentos de desarrollo»...* 3.2. *... y compromisos cumplidos: el paquete de reformas aprobado.* V. Y COMO RESULTADO...: ¿MEJORAS EN LA COOPERACIÓN?: 1. Recordando dónde están los grandes problemas de la cooperación en el Estado autonómico. 2. Los remedios «europeos»: la Unión Europea, solución y problema: 2.1. *La Unión Europea, solución...* 2.2. *... y problema.* VI. EPÍLOGO: LA UNIÓN EUROPEA, FACTOR Y ACTOR DE DESARROLLO (TAMBIÉN NORMATIVO) DE LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA, PERO ¿EN QUÉ SENTIDO? BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCION

Es comúnmente aceptado que la Unión Europea ha superado su inicial *ceguera federal*. La incorporación de la diversidad de estructuras territoriales en el derecho europeo es una realidad normativa con la incorporación a los Tratados

de la identidad constitucional de los Estados o el principio de subsidiariedad. La Unión no solo ve Estados, sino también entes territoriales que los componen (*Länder*, regiones o comunidades) (Balaguer Callejón, 2016: 401; Carmona Contreras, 2009: 249-254). Uno de los elementos centrales de los Estados políticamente descentralizados, la cooperación entre sus distintos niveles de gobierno, no solo es una cuestión interna para articular la participación en la Unión de los entes territoriales, sino que ha llegado al derecho de la Unión.

El 12 de junio de 1985 España firmó el Tratado de adhesión a las entonces Comunidades Europeas y su entrada se hizo efectiva el 1 de enero de 1986. El 40.^o aniversario de la entrada de España en hoy la Unión Europea en 2026, constituye una efeméride para revisar su impacto en la cooperación autonómica. El proceso de integración europeo ha comportado desde hace tiempo un auge de la cooperación interna en todos países federales o políticamente descentralizados de la Unión (Poirier y Saunders 2015: 476-479). La cuestión no es, por tanto, si dicho proceso incide en la cooperación autonómica, sino en qué medida lo ha hecho, lo está haciendo y lo puede hacer. Esa potencialidad transformadora de Europa sobre la cooperación interna reviste especial interés en un sector tan propicio a las críticas en el Estado autonómico como es la cooperación.

El primer punto de intersección entre la Unión Europea y la cooperación autonómica se plantea desde el inicio del proceso de descentralización política en España. Formalmente, los instrumentos de la cooperación interna sirven para articular la participación de los entes territoriales en temas europeos. Materialmente, el proceso de integración dibuja un nuevo mapa de necesidades e interdependencias, pues la mayor parte de las políticas europeas tienen una dimensión territorial que abocan a la cooperación entre los distintos centros de poder.

La participación autonómica en asuntos europeos pivota, así, sobre un elemento, la cooperación interna, pero con déficits, de modo que los problemas que lastran la cooperación merman también la efectividad de la participación autonómica en asuntos europeos. Y un problema inicialmente interno, preocupa cada vez más a Bruselas pues un mal funcionamiento del diálogo entre los actores territoriales compromete el éxito de sus políticas en el enfoque de gobernanza multinivel de la Unión.

Por ello, más allá de cómo se produce la participación de las CC. AA. en asuntos europeos como cuestión interna, ha aparecido un segundo punto de intersección entre la Unión y la cooperación que supera la sede natural. La Unión y la organización territorial han dejado de ser compartimentos estancos, son realidades conexas (Carmona Contreras, 2009: 239). Las referencias expresas en el derecho europeo a los problemas de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno en España, cada vez más frecuentes, así lo corroboran. La narrativa interna sobre los déficits de la cooperación ha traspasado el ámbito interno y se ha trasladado también a la Unión Europea. La Unión

ha recomendado expresamente a España mejorar la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en respuesta a los planes nacionales de reforma (PNR) en el marco del Semestre Europeo.

Un punto y aparte merece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los Fondos Next Generation. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) presentado por España para recibir esta ayuda financiera europea provisional postpandemia prevé reforzar la cooperación autonómica con una serie de medidas que ha evaluado positivamente la Unión. El resultado de ese diálogo Madrid-Bruselas-Madrid son cambios, también normativos, que representan un nuevo paradigma en la regulación de las relaciones entre el Estado y las CC.AA.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto del proceso de europeización en la cooperación del Estado autonómico, con los cambios introducidos, o cuando menos impulsados, y las interacciones recíprocas que se están produciendo entre España y la Unión en este ámbito. Para ello se abordará cómo ha evolucionado el papel de la Unión en la cooperación del Estado autonómico, desde el punto de partida (II), de ser una vía interna instrumental para articular la participación de las CC.AA. en asuntos europeos (III), hasta incluirse en los PNR con el gran salto cualitativo a raíz del PRTR, donde la reforma de cooperación se convierte en una obligación jurídica para España (IV). El resultado de dicha evolución lleva a responder si, con ello, se mejora realmente la cooperación autonómica (V), mientras se confirma que la Unión es un potente factor y actor de desarrollo (también normativo) de las relaciones cooperativas del Estado autonómico con grandes interrogantes sobre los límites y el sentido en qué sentido puede hacerlo (VI.).

II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA COOPERACION AUTONÓMICA, DE LA ADHESIÓN A CUARENTA AÑOS DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

En 1950, el único Estado federal dentro de Unión era Alemania. En 1995, se adhirió otro sistema federal clásico, Austria. España, Bélgica e Italia, se han transformado en un Estado políticamente descentralizado durante su pertenencia a la Unión. Por tanto, el ingreso de España en la Unión Europea no llega con un Estado autonómico consolidado, ni antes, sino a la vez: la integración europea y la construcción del Estado autonómico —y de sus relaciones cooperativas— son dos procesos simultáneos. Se trata de un dato altamente significativo porque, en ese momento, se van a forjar las señas de identidad de las relaciones de cooperación en nuestro sistema con su particularismo y también sus déficits, que, cual vasos comunicantes, se van a trasladar a la cooperación en asuntos europeos.

En los sistemas federales europeos clásicos el proceso de integración acontece en países que disponen de una larga tradición cooperativa previa con una determinada forma de entender qué significa cooperar, por qué y cómo hacerlo. Son sistemas equipados con estructuras horizontales, destacadamente las conferencias de los *Länder*, preexistentes, donde tradicionalmente se ha elaborado y formalizado la posición común de los entes territoriales, como paso previo a la relación con el Bund. Ese esquema de estructuras y dinámicas existente en asuntos nacionales se ha extrapolado también para articular la participación en asuntos europeos y encarar el proceso de integración. No hay leyes que regulan la cooperación interna.

A diferencia de ello, en España se han creado unas relaciones de cooperación con tres señas distintivas en el cosmos de la descentralización política. Primero, cooperar en España es sinónimo de relación vertical de forma multilateral y bilateral. Ese binomio multilateralidad-bilateralidad es único en el ámbito comparado y se formaliza a través de conferencias sectoriales (reunión del ministro del ramo y sus homólogos en las CC. AA.) y comisiones bilaterales Estado-comunidad autónoma (de composición paritaria por miembros del gobierno del Estado y con cada comunidad). Segundo, en España no existe cooperación horizontal orgánica, esto es, no hay conferencias solo de las CC. AA. Y, tercero, en nuestro sistema hay una regulación legal de la cooperación sin precedentes en el derecho comparado, hoy representada por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Las relaciones de cooperación surgen a raíz de un proceso desmantelamiento de un Estado centralista que comporta un proceso de transferencia del centro a la periferia con estructuras y dinámicas de cooperación claramente verticales, del Estado central a los nuevos entes territoriales.

En el momento de entrada de España en la Unión, el instrumental cooperativo era muy precario: sin una Conferencia de Presidentes, una incipiente red de conferencias sectoriales (verticales) y unas pocas comisiones bilaterales (también verticales) entre el Estado central y algunas CC. AA.¹. En 1988, se creó la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea para articular el procedimiento de participación de las CC. AA.(a partir de 2010, denominada Conferencia para Asuntos Relaciones con la Unión Europea, CARUE). Los II Acuerdos Autonómicos, suscritos en 1992 (entre el Gobierno central, el PSOE y el PP) apostaron por las conferencias sectoriales como el medio habitual para articular las actuaciones entre los distintos niveles y como instrumentos más idóneos para hacer efectiva la participación de las CC. AA. en los sectores donde existían políticas comunitarias².

¹ Una decena de conferencias sectoriales y seis comisiones bilaterales (<https://bit.ly/4nNH3hO>).

² II Acuerdos Autonómicos, segunda parte, epígrafes 3, 11, 12.

Las conferencias sectoriales son el principal instrumento de cooperación en asuntos nacionales y europeos, con una red que supera las cuarenta, mientras se han constituido comisiones bilaterales con todas las CC.AA., sin cooperación orgánica horizontal. Ese instrumental no solo se ha desarrollado como realidad fáctica, sino acompañado por la intervención normativa, un elemento muy característico de las relaciones intergubernamentales en España. Dicha tendencia aparece también en el origen del Estado autonómico. La vigente Ley 40/2015, donde se regula la cooperación, sucede a dos normas que han estado vigentes hasta su entrada en vigor en 2016: la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común. Ahí aparecen las conferencias sectoriales, como objeto de regulación central.

La intervención normativa en este punto se ha focalizado desde el origen en tres extremos: la convocatoria y la presidencia de estos órganos, la cadencia de sus reuniones y las funciones. En el primer aspecto, se ha otorgado un notable poder directivo al poder central sobre las conferencias sectoriales al radicarse legalmente la competencia de convocatoria y presidencia de una conferencia sectorial en el ministro del ramo. La previsión normativa de una obligación de convocatoria ha pretendido siempre garantizar su regularidad, pero como se verá, sin éxito. Las funciones que legalmente se encienden a las conferencias sectoriales han ido evolucionando desde el *self-restraint* de las primeras normas, donde pesó mucho la jurisprudencia constitucional sobre la voluntariedad de la cooperación y la interdicción expresa de que dichas conferencias «no pueden sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos»³.

Más adelante se tratará la regulación de la Ley 40/2025, pero valga adelantar aquí que, desde hace cuarenta años, la cooperación está regulada por ley en el Estado autonómico, y las conferencias sectoriales, el instrumento más habitual y central en asuntos europeos (e internos), han estado siempre en el centro de esa regulación.

III. EL IMPACTO ESPERADO DE LA INTEGRACIÓN: LA COOPERACIÓN COMO VÍA DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN ASUNTOS EUROPEOS

El proceso de integración provoca un doble reto en los Estados políticamente descentralizados. Por un lado, la integración induce una a centralización:

³ STC 76/1986, FJ 12.

los entes territoriales pierden poder cuando sus competencias se transfieren a la Unión y el Estado central fortalece su posición en cuanto interlocutor de la Unión Europea en la formulación y decisión de las políticas europeas. Por otro lado, a pesar de esa pérdida de poder regional, hay una descentralización de los costes de implementación: los entes territoriales son responsables de la ejecución de una considerable parte de actos y programas europeos (Börzel, 2002: 125-128). La articulación de la participación regional en la Unión es cosa de los Estados (Martín y Pérez de Nanclares, 2018: 74)

1. LA SEDE DE LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN ASUNTOS EUROPEOS: EL SUI GENERIS CASO ESPAÑOL, UN MARCO GENERAL ¿NORMATIVO?

España no prevé en su carta magna cláusulas europeas *ad hoc* de participación de los entes territoriales, a diferencia del contexto comparado más próximo (Huber, 2013: 104-108). Más allá de la reclamada incorporación en nuestra Constitución de la participación europea de las CC. AA. (Cruz Villalón, 2006: 23; Carmona Contreras, 2019: 75-91)⁴, la técnica regulatoria escogida en España brinda además algunas particularidades. La participación de las CC. AA., interna y externa, en asuntos europeos se regula a través de sendos acuerdos de la CARUE. Se trata de una solución pragmática con una suerte de función *para-constitucional*, una función que desempeñan este tipo de acuerdos en otros sistemas comparados (Poirier y Hartery, 2022: 17-20), mientras llega la reforma de carta magna o una solución legal. Pero con la particularidad de que el procedimiento de participación autonómico en la Unión no tiene base normativa, pero sí los concretos instrumentos cooperativos (sobre todo las conferencias sectoriales) a través de los cuales se articula aquel procedimiento.

El Acuerdo de la CARUE de 1994 disciplina la participación interna a través de las conferencias sectoriales. Se trata de un acuerdo muy importante porque fija el modelo de participación autonómica sectorializado (Roig Molés, 2002: 142-146). Con un contenido e intensidad gradual en función del tipo de competencia, a dichas conferencias compete no solo el intercambio de información, sino ser el lugar central de la fase ascendente del proceso comunitario, en cuanto sede donde forjar y formalizar la noción clave, la «posición común» de las CC. AA. (mencionada al menos media docena de veces), secuencialmente previa a la concertación con el Estado y con un valor «determinante» en la formulación de la posición española, si hay afectación de las competencias exclusivas

⁴ *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española* (Consejo de Estado, 2006: 65 y ss.), que recomendó la recepción de Europa en el texto constitucional.

autonómicas⁵. Más allá de ello, las conferencias sectoriales son la sede donde se residencia cualquier cuestión relacionada con la fase descendente de aplicación del derecho europeo en el caso de normas, actos o programas comunitarios⁶.

En 2004, se abrió la puerta a la participación autonómica directa en Bruselas. La base reguladora son, de nuevo, acuerdos de la CARUE para disciplinar el sistema de representación autonómica inicialmente en cuatro formaciones del Consejo de la Unión (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores) y de sus grupos de trabajo que se han ido ampliando⁷. En este caso, se prevé la intervención de las conferencias sectoriales en dos momentos: primero, determinan el procedimiento de designación del representante autonómico en el Consejo a partir de la propuesta acordada por las CC.AA.; segundo, una vez designado este, las CC.AA. deben tener documentación completa, ser informadas regularmente del asunto para fijar su posición común. De nuevo, aparece el concepto de posición común, como se vio clave, en la regulación del procedimiento general de participación autonómica en la Unión⁸.

En paralelo a los Acuerdos de 2004, se inició la aprobación de los estatutos de autonomía de segunda generación. A partir de 2006, algunas CC.AA. ha optado por regular la participación de su comunidad en dicha sede con las limitaciones que ofrece esta base normativa, pues no puede regular el procedimiento de participación general, sino solo la relación con la comunidad. Más allá de la remisión al procedimiento de participación general multilateral —en los Acuerdos de la CARUE—, algunos nuevos estatutos prevén también la participación en clave bilateral en asuntos europeos a través de procedimientos y órganos, destacadamente las comisiones bilaterales, con funciones en esta materia que, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no confieren derechos a las CC.AA., sino que exigen su ejercicio ligado «a los términos que establezca la legislación en esta materia»⁹.

El resultado es la existencia de un marco regulador (no de una norma) sobre el procedimiento general multilateral en acuerdos intergubernamentales y un marco normativo del proceso de participación en clave bilateral desde algunos nuevos estatutos de autonomía. Con ello, el procedimiento de participación eminentemente multilateral no está en el bloque de la constitucionalidad, pero sí

⁵ Acuerdo sobre participación interna de las CC.AA. en asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales (apdo. 1.1).

⁶ *Ibid.* (apdo. III).

⁷ Su ampliación ha llevado a cabo ulteriores acuerdos de la CARUE de 2009, 2010 y 2011.

⁸ Acuerdo sobre el Sistema de Representación Autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea (apdo. 4.2).

⁹ STC 31/2010 FJ 199.

en su dimensión bilateral por obra de las normas estatutarias que han previsto facultades y órganos de participación en clave bilateral en asuntos europeos. Los acuerdos de la CARUE tienen un contenido normativo en cuanto disciplinan el procedimiento de participación general de las CC. AA. en asuntos europeos, pero no son una fuente del derecho en nuestro sistema.

2. LOS ÓRGANOS DE LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS EUROPEOS: DEL DERECHO AL HECHO

2.1. *La cooperación vertical: la centralidad de las conferencias sectoriales y ¿los demás órganos de cooperación?*

Salvo en el caso de Alemania, que opta por una la participación de los *Länder*, en el Bundesrat, una institución única en el federalismo comparado, el resto de Estados recurren a la cooperación en forma de conferencias intergubernamentales. La Ley 40/2015 contempla como órganos de cooperación vertical a la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales, dando visibilidad legal así a los tres grandes órganos del mapa cooperativo en España. No todos ellos desempeñan el mismo papel en la dimensión europea ni en el marco regulador, ni en la praxis.

2.1.1. La Conferencia de Presidentes, pendiente de consolidación

La Conferencia de Presidentes está llamada a ser por su propia composición el órgano de cooperación más importante del Estado autonómico, pero con un origen tardío, para normalizar un hecho tan extraño como la ausencia de reuniones entre todos los presidentes autonómicos que se encontraban en el Comité de las Regiones, pero no en España (Aja, 2005: 789). Desde su creación en 2004, por el momento no ha conseguido una regularidad en sus convocatorias que permita hablar de la institucionalización de este órgano de cooperación. A pesar de que la última versión de su reglamento ha incrementado sus reuniones con una cadencia mínima de dos veces al año¹⁰, no se ha logrado dicho objetivo que tampoco se cumplía cuando los reglamentos anteriores preveían una reunión anual¹¹.

¹⁰ Reglamento de la Conferencia de Presidentes (art. 4.1).

¹¹ Desde su creación (2004) hasta la declaración de la pandemia por covid-19 (2020), se reunió en seis ocasiones. Durante la pandemia (desde 2020 hasta el final de la fase de emergencia) en veintiuna ocasiones telemáticamente salvo en tres reuniones. Desde el final de la fase de emergencia, se han celebrado dos reuniones ya presenciales, una en 2024 y otra en 2025 (<https://bit.ly/43osOsE>).

Más allá de sus problemas de consolidación, la Conferencia de Presidentes, por su propia configuración y por las funciones que tiene normativamente asignadas («asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico»)¹² está llamada a ser uno de los *loci* más importantes donde se debe hablar de la Unión en España. En su agenda, los temas explícitamente europeos han estado presentes desde su reunión fundacional en 2004, en el que se abordó el desarrollo de la participación de las CC. AA. en asuntos europeos. Su visibilidad ha sido relevante durante la crisis sanitaria. Tras la pandemia, en su agenda aparece la elaboración del PRTR y la discusión sobre el reparto territorial de los fondos, con asistencia de la presidenta de la Comisión Europea, un elemento que realza mediáticamente el órgano, pero no su dimensión real.

Un tema visiblemente europeo como los fondos Next Generation no se ha asumido por la Conferencia de Presidentes, sino que se residencia en la creación de una nueva conferencia sectorial exclusivamente a tal efecto, la Conferencia para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una cuestión absolutamente fundamental sería la de incorporar a la Conferencia de Presidentes la discusión y seguimiento de los grandes temas europeos.

2.1.2. La CARUE, relanzarla o...

La CARUE es una conferencia transversal, aunque recibe el tratamiento de conferencia sectorial¹³. La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se crea este órgano de cooperación, define a la CARUE como «un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en asuntos comunitarios» (art. 1). Sin restar valor a la tarea de esta conferencia en la construcción de procedimiento de participación, la primera cuestión que suscita perplejidad es que se trata de la única conferencia que dispone de una ley cuyo objeto único es su regulación. De esta forma, el procedimiento de participación autonómica general no se regula *ex lege*, pero sí el órgano de cooperación que lo acuerda, sin que lo justifique ninguna lógica que se apoye en el sistema de fuentes¹⁴.

Tras el pico de actividad que esta conferencia registró en 2004, coincidiendo con la adopción de los acuerdos de la CARUE sobre participación

¹² Reglamento de la Conferencia de Presidentes (art. 2.1).

¹³ Reglamento de la CARUE.

¹⁴ La creación por ley de una conferencia para articular el procedimiento de asuntos europeos está en el Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad entre el Partido Popular y la extinta Convergència i Unió (11.3).

directa de las CC. AA. en la Unión, en la praxis se constata un declive progresivo y dificultades para encontrar su papel, como acredita la ausencia de reuniones durante años, pese a las previsiones de convocatoria¹⁵. Con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, se constató una cierta revitalización de este órgano de cooperación. Recuperó una regularidad de reuniones incluso superior a la anual prevista legalmente, pero de nuevo no se registran reuniones, lo que denota problemas para cumplir con la periodicidad *ex lege*. Particularmente llamativa resulta la ausencia de intervención de la CARUE con relación a los fondos Next Generation (Donaire Villa, 2023: 183).

2.1.3. Las conferencias sectoriales, centrales, pero... con carencias

Los Acuerdos de la CARUE configuran a las conferencias sectoriales como la pieza fundamental de la participación autonómica: son los espacios donde —según los acuerdos de referencia— deben discutirse los temas sobre la Unión y la sede de participación autonómica. Los problemas son sectoriales, de modo que tiene lógica que esa participación se residencie en órganos de cooperación sobre un ámbito concreto. Las conferencias sectoriales son, por ello, difícilmente sustituibles como sede para la participación europea de las CC. AA.

Más allá de las funciones que les confieren los acuerdos de participación en el plano de la autorregulación, llama la atención que, a pesar de las importantes competencias que confieren dichos acuerdos a las conferencias sectoriales, los asuntos europeos no encuentren su reflejo explícito en los reglamentos internos de estos órganos, ni siquiera en aquellas con funciones sobre la designación de representantes autonómicos en formaciones del Consejo (Sanidad, Deporte). Un tercio de los reglamentos de las conferencias sectoriales contienen previsiones sobre asuntos europeos. Solo un 1% hace referencia a la posición común de las CC. AA. como cometido principal (en las conferencias de Educación, Agricultura, Pesca y Medio Ambiente) y no hay previsiones sobre el procedimiento de formación de esa posición común. Excepcionalmente, se contemplan aspectos relativos a la rotación o a la formalización por escrito de la posición común (la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) (*vid. tabla 1*).

En términos generales, las escasas previsiones explícitas de los reglamentos de las conferencias sectoriales sobre asuntos europeos son reflejo de uno de los problemas de desarrollo de los acuerdos de participación: las funciones europeas no se han interiorizado de igual manera por todas las

¹⁵ El Reglamento de 1997 preveía una convocatoria al menos dos veces al año, periodicidad que se ha rebajado en coherencia con las previsiones de la Ley 40/2015.

conferencias, sino que se ha producido en la práctica en el ámbito de unas pocas de ellas (básicamente, en los tres sectores claramente europeizados, agricultura, pesca y medio ambiente).

El problema de la inactividad de las conferencias sectoriales no concurre en estos casos. No se trata de un detalle que deba pasar desapercibido porque uno de los grandes problemas de este instrumento sobre el que pivotan tan importantes funciones es que, en un elevado número de ocasiones, no se convocan y/o sus reuniones son esporádicas. Los datos corroboran que entre las conferencias sectoriales con mayor número de reuniones se hallan el Consejo Consultivo de Política Agraria, el Consejo Consultivo de Política Pesquera y el Consejo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, con rango de conferencia sectorial¹⁶.

En estos tres sectores hay una convocatoria con una cadencia constante de sus respectivos órganos de cooperación, cuyas sesiones se celebran en coordinación con los calendarios de las sesiones de los órganos de trabajo de la Unión Europea¹⁷. Esa regularidad conlleva una mejor organización interna para la preparación y seguimiento de los trabajos que redundan en una consolidación de la conferencia como actor para el Estado y las CC. AA.

Con relación a los temas, la incidencia de las políticas comunitarias en las diferentes áreas sectoriales es desigual. Las iniciativas de la Unión permean en casi todos los ámbitos de la política interna, de modo que buena parte de las conferencias activas tratan temas directa e indirectamente relacionados con la Unión. La intensidad máxima se halla en los sectores referenciados (política agraria, medioambiental y pesquera). Los informes del ministerio competente en política territorial destacan por encima de cualquier otro el papel del Consejo Consultivo de Política Agrícola y la Política Agraria de la Unión (PAC), la principal política de la Unión en términos presupuestarios y muy relevante para España:

Este órgano mantiene mensualmente un encuentro previo a la celebración del Consejo Europeo de Agricultura en el que se trasladan los principales aspectos que se tratarán en el mismo, se expone la posición que el Ministerio tiene intención de defender en nombre de España y se consulta a las comunidades

¹⁶ Reuniones de conferencias sectoriales. Totales entre 1981-2024 (<https://bit.ly/4nO55cu>). En los informes del ministerio competente en política territorial, dichos órganos aparecen con rango de conferencia sectorial, si bien comparten composición con las conferencias del ramo, ya que son el pleno de dichas conferencias cuando se constituye para tratar asuntos europeos con funciones meramente consultivas.

¹⁷ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (2024a: 53).

autónomas sobre su parecer al respecto, pudiendo estas manifestar un interés específico que consideran importante trasladar en el seno de este Consejo¹⁸.

En general, los datos empíricos indican una infrautilización, particularmente del Acuerdo de Participación Interna. Dicho acuerdo exigía una transformación de las dinámicas de las conferencias sectoriales (Roig Molés, 2002: 147), que se ha producido en el ámbito, sobre todo en las tres conferencias referenciadas, no en el conjunto de ellas¹⁹. Las conferencias sectoriales son órganos de intercambio de información unidireccional del Estado a las CC. AA. Por lo que respecta a la fase descendente (que no hay que olvidar también es uno de los extremos del acuerdo) llama la atención el escaso papel que la inserción del derecho europeo tiene en la agenda de las conferencias sectoriales, normalmente como sede donde el poder central informa a las CC. AA. de proyectos normativos vinculados a normas europeas²⁰.

La función más conocida de las conferencias sectoriales en asuntos internos, la territorialización de subvenciones estatales, se ha convertido también en la función más habitual de las conferencias sectoriales para la distribución de los fondos europeos procedentes de la política de cohesión (Carmona Contreras y Kölling, 2013: 264). Allí donde hay financiación europea, particularmente en la PAC, las CC. AA. ponen la lupa y asisten a la reunión de la conferencia sectorial. La participación autonómica directa ha llegado más tarde, pero ha primado más que la interna (Sevilla Duro, 2021: 80)²¹, aunque también con algunas disfunciones en torno significativamente a la formación

¹⁸ Íd.

¹⁹ Esos tres sectores aparecen ya como ejemplo de incorporación del Acuerdo de participación de 1994 en el *Informe sobre el cumplimiento* de dicho acuerdo de 2000, Ministerio de Administraciones Públicas: 4.

²⁰ Así, la modificación del Real Decreto 579/2017 de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados al objeto de trasponer la Directiva Delegada (UE) 2022/2100 de la Comisión, de 29 de junio de 2022, por la que se modifica la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la retirada de determinadas excepciones aplicables a los productos de tabaco (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, 2024a: 87).

²¹ Una buena muestra es la publicación de los informes sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARUE de 2004, referentes a la participación de las CC. AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, anual desde 2007), pero no ya sobre el *Informe sobre cumplimiento de los acuerdos de participación interna* de 1994, del año 2000 y citado, cuya continuidad no consta.

de la posición común en general (Colino y Parrado, 2009: 240-243; Beltrán García, 2012: 141-142) y a la falta de homogeneidad en el proceso de su elaboración en particular (Martín y Pérez de Nanclares, 2018: 67).

Tabla 1. *Conferencias sectoriales con previsiones expresas sobre asuntos europeos*

Conferencia sectorial	Previsiones generales	Posición común	Rotación	Representación en el Consejo
Plan Nacional Drogas	Sí			No
Educación	Sí	Sí		Sí
Consumo	Sí			Sí
Cultura	Sí			Sí
Igualdad	Sí			
Empleo y Asuntos Laborales	Sí			Sí
Consejo Consultivo Agricultura	Sí	Sí		Sí
Consejo Consultivo Pesca	Sí	Sí		Sí
Inmigración	Sí			No
Consejo Consultivo Medio Ambiente	Sí	Sí	Sí	Sí
Energía	Sí			No
Servicios Sociales y Dependencia	Sí			Sí
Deporte	Sí			Sí
Formación Profesional Personas Trabajadoras	Sí			No
PRTR	Sí			No

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Política Territorial y Memoria Histórica sobre reglamentos de las conferencias sectoriales.

2.1.4. Comisiones bilaterales y otros órganos bilaterales, complemento... sin casi actividad

La Ley 2/1997, a través de la cual se reguló la CARUE como órgano de cooperación multilateral, previó también la vía bilateral en asuntos europeos en

los casos que «afectan en exclusiva a la una Comunidad Autónoma o tengan para esta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica» (disposición adicional primera). Dicha disposición plasmaba jurídicamente una realidad fáctica, el binomio singular (multilateralidad-bilateralidad) propio de la idiosincrasia de las relaciones de cooperación entre el Estado y las CC. AA.

Las comisiones bilaterales específicas en asuntos europeos —además de las comisiones bilaterales generales— se crearon solo con tres CC. AA. (País Vasco, Cataluña y Canarias)²². No constan que tuvieran una actividad significativa. Estas comisiones bilaterales específicas han quedado subsumidas dentro de las comisiones bilaterales generales, tanto en el caso de los estatutos de autonomía que les han dado rango estatutario (caso de Cataluña y Canarias), como en aquellas donde no lo tiene (el País Vasco).

Más allá de ello, cabe detenerse en la dimensión europea de las comisiones bilaterales estatutarias. Todos los estatutos de autonomía de segunda generación —salvo Comunidad Valenciana e Islas Baleares— han previsto comisiones con dicho rango.

En algunas CC. AA. se han previsto comisiones bilaterales estatutarias donde se incluye una previsión relevante: la comisión bilateral es la sede donde el Estado central debe motivar por qué se aparta de la posición determinante expresada por la comunidad autónoma cuando es necesaria para conformar un acuerdo con el Estado²³. Específicamente, en el caso de Canarias y País Vasco, se encomienda a las comisiones bilaterales el seguimiento de la política europea con incidencia directa en su particular régimen económico y fiscal. Los reglamentos de las comisiones bilaterales con competencias en asuntos europeos acostumbran a prever en su organización interna una subcomisión específica sobre estos temas (*vid. tabla 2*)²⁴. Más allá de ello, se prevén estatutariamente otros órganos bilaterales, como las comisiones mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales, sede de negociación de la distribución territorial de los fondos estructurales europeos²⁵.

Aun con una regulación estatutaria, *ergo* en el bloque la constitucionalidad, el rendimiento real de las comisiones bilaterales es limitado. Muchas de

²² Comisión Bilateral en Asuntos Europeos con el País Vasco (1995), Cataluña (1998) y Canarias (2001), (*Informe sobre los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas*, 2004).

²³ Los Estatutos de Cataluña, Andalucía, más el caso de la LORAFNA.

²⁴ Normalmente, dicha previsión se halla en comisiones bilaterales estatutarias. La Comisión con el País Vasco es la única sin rango estatutario, donde se prevé una Subcomisión para estos temas que responde a la reconversión de la inicial Comisión Bilateral específica en un órgano de la Comisión Bilateral general.

²⁵ Previstas en el Estatuto de Cataluña y Andalucía.

Tabla 2. *Comisiones bilaterales con previsiones explícitas sobre asuntos europeos. Comisiones bilaterales estatutarias*

CC. AA.	EA	Año	Previsión	Regl	Año	Previsión
Comunidad Valenciana	No					
Cataluña	Art. 183.1 g)	2006	Motivación divergencia de la posición determinante CA Seguimiento político UE	Art. 10	2011	Motivación divergencia de la posición determinante la CA Subcomisión
Islas Baleares	No					
Andalucía	Art. 220 1 g)	2007	Motivación divergencia de la posición determinante la CA Seguimiento político UE	Art. 10	2007	Motivación divergencia de la posición determinante la CA Subcomisión
Aragón	No	2007	-	Art. 10	2007	Subcomisión
Castilla-LaIÓN	No	2007	-			
Extremadura	Art. 64	-	-		2005	-
LORAFNA	Art. 68	2010	Motivación divergencia de la posición determinante la CA			
Canarias	Art. 192	2018	Seguimiento político UE		2022	Seguimiento político UE Subcomisión

Tabla 3. *Comisiones bilaterales con previsiones explícitas sobre asuntos europeos. Comisiones bilaterales no estatutarias*

CC. AA.	Regl	Año	Tipo
País Vasco	Sí	2024	Seguimiento político UE

Fuente: elaboración propia.

ellas no se han convocado durante largos periodos. Cuando lo han hecho, no se detecta la apertura de asimetrías. El rango estatutario no ha supuesto cambios trascendentales con relación a sus predecesoras. Las expectativas de cambio creadas no se han traducido en una actividad significativa en asuntos europeos, sino en clave interna como remedio extrajudicial de conflictos conforme al art. 33.2 LOTC (Sanjaume-Calvet *et al.*, 2024: 25), aunque ahí están como estructura y con su potencial para situar problemas en la agenda del Estado central desde los entes territoriales²⁶.

2.2. La cooperación horizontal: un elemento clave, ¿dónde está?

La cooperación existente, la dimensión vertical, está regulada legalmente. Sin embargo, cooperación entre CC. AA. formalizada, muy débil, está en la Constitución con la previsión a los convenios interautonómicos. Aunque es una regulación susceptible de mejora, la praxis confirma que, desde hace tiempo, no es el principal obstáculo para suscripción²⁷. La debilidad de la cooperación horizontal en España es de la máxima importancia también para la participación europea autonómica porque siendo un elemento fundamental, es una pieza que no existe.

Como indicado, en materia de asuntos europeos, los Acuerdos de la CARUE sobre participación interna y directa de las CC. AA. hacen depender esa participación de las conferencias sectoriales verticales y de la noción de «posición común» de las CC. AA., definida, a los efectos del procedimiento de participación, como «el resultado alcanzado tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre el tema»²⁸.

La formación de la posición común precisa de unos canales idóneos de los que carece el Estado autonómico. En el ámbito comparado, dicha posición se forma en conferencias horizontales. La ausencia de ese presupuesto orgánico

²⁶ En asuntos europeos, la Comisión Bilateral Estado-Cataluña, la pionera entre las comisiones bilaterales estatutarias recoge entre 2007-2008 información sobre el proceso de reforma de los Tratados y observaciones por parte de Cataluña, Memoria 2007-2008: 20-21. Sin rastro de actividad de la Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior en la Memoria 2022-2024. No constan datos sobre la Comisión Bilateral con Andalucía.

²⁷ (Consejo de Estado, 2006: 199). El seguimiento de los convenios entre CC. AA., a cargo de García Morales, sección «Convenios de colaboración entre el Estado y las CC. AA. y entre CC. AA.», en *Informe comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público (anual).

²⁸ Acuerdo sobre participación interna de las CC. AA. en asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales (I. Cuarto)

permite aventurar que esa posición, si existe, se fragua de manera informal. Su formalización es también desconocida, con la consiguiente opacidad sobre su existencia real, el procedimiento adoptado y la efectividad del eventual acuerdo adoptado por las CC. AA.

Con motivo de la aprobación de los estatutos de autonomía de segunda generación se impulsó una dinámica pionera en España: los llamados «encuentros de comunidades autónomas» entre aquellas que se habían dotado de nueva norma estatutaria, y que desembocaron en la Conferencia de Gobiernos de las CC. AA., con una sola reunión, constitutiva y sin continuidad, en 2010 (De Pedro Bonet, 2011: 97-100). Dicha experiencia se trata del intento más serio hasta la fecha de impulso de la cooperación orgánica entre CC. AA. y demuestra que sin norma, con la voluntad política de las CC. AA., se pueden crear este tipo de espacios tan habituales en otros países políticamente descentralizados.

En el termómetro visible de la cooperación horizontal formal existente, los convenios entre CC. AA., se corrobora no solo con su escaso desarrollo con relación a la dimensión vertical, sino su prácticamente inexistente europeización. El recurso a la cooperación horizontal para crear espacios económicos fuertes y competitivos dentro del mercado interior (Benz, 1993: 79-80) es ajeno al Estado autonómico.

En las exigüas dimensiones de la cooperación horizontal en España, las CC. AA. han encontrado ámbitos de colaboración convencional con dimensión europea —con vistas a la obtención de financiación europea que habitualmente reclama socios— en materia de acciones de promoción del euskera para la obtención de las ayudas POCTEFA²⁹, así como de recuperación del lince ibérico en el marco del Programa LIFE+, un instrumento también financiero de la Unión dedicado exclusivamente al medio ambiente³⁰. Una incipiente vía interautonómica es el Protocolo de Cooperación para la Promoción del Corredor del Hidrógeno Verde entre Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco, en el marco de la Estrategia Europea del Hidrógeno³¹.

²⁹ Convenio entre el País Vasco, Navarra, L'Office Public de la Langue Basque y las diputaciones forales para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas 2014-2020 POCTEFA (Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra), suscrito en 2015. Se trata de un programa europeo de cooperación territorial creado para fomentar el desarrollo sostenible del territorio fronterizo entre los tres países.

³⁰ Convenio de colaboración entre Andalucía y la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 «Recuperación de la distribución histórica de lince ibérico (*Lynx Pardinus*) en España y Portugal», suscrito en 2019.

³¹ Protocolo entre Aragón, Cataluña, Navarra y el País Vasco suscrito en 2024.

El hecho de que en el Estado autonómico nunca se ha hallado suscrito un convenio por todas CC. AA. ilustra las dificultades para encontrar espacios de interés común para todas ellas, incluidos cuando se trata de la Unión. A las CC. AA. les resulta más atractivo impulsar iniciativas con otras CC. AA. fuera de España, y con la presencia de regiones europeas, que en el plano nacional³².

IV. EL IMPACTO INESPERADO: MÁS ALLÁ DE ASUNTOS EUROPEOS, MEDIDAS NORMATIVAS Y NO NORMATIVAS SOBRE LA COOPERACIÓN... LA UNIÓN «INSPIRA», «RECOMIENDA» Y «OBLIGA»

Una primera asociación de ideas vincula la cooperación irremediablemente con la participación de los entes territoriales en asuntos europeos en todos los países políticamente descentralizados de la Unión. Sin embargo, hay una lectura que no debe pasarse por alto y que resulta privativa del Estado autonómico: por un lado, en general, más allá de asuntos europeos, hay un impacto del proceso de integración en la cooperación autonómica; y, por otro, en particular, hay una incidencia en su régimen jurídico con consecuencias en todos los órganos y técnicas de cooperación con independencia de que el asunto sea comunitario o no. Ese proceso ha seguido una intensidad creciente: desde la Unión Europea como mera inspiración nacional, a recomendaciones del Consejo en el marco de los PNR, hasta decisiones de ejecución del Consejo relativas a la evaluación del PRTR de España.

1. LA UNIÓN EUROPEA «INSPIRA» EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN: LA LEY 40/2015, LA OCDE Y EL LEGISLADOR NACIONAL MIRA A EUROPA

1.1. La Ley 40/2015, de la CORA a la OCDE

La proyección del derecho sobre la cooperación no solo es una realidad aceptada en España (Ridaura Martínez, 2006: 56-58; González García, 2016: 164). La regulación legal de sus instrumentos es una de las peculiaridades más sobresalientes de las relaciones cooperativas desde los albores del Estado

³² El caso de RLEG (*Regions with Legislative Powers*), una iniciativa que agrupa regiones con competencias legislativas de la que forman parte el País Vasco, Cataluña, Islas Baleares o Comunidad Valenciana (<https://rleg.eu/members>).

autonómico. Se trata de algo realmente sorprendente en el ámbito comparado, donde este tipo de instrumentos no acostumbran a disponer de una regulación por ley, sino a través de reglamentos internos (si existen) o meras costumbres que no siempre tienen una manifestación escrita.

De esta manera, las relaciones de cooperación en España no solo son *sui generis* en sus estructuras, sino también en el hecho de que esas estructuras tienen una regulación legal a cargo del poder central. La vigente Ley 40/2015 pretende establecer «un régimen completo de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas». Al igual que todas las leyes previas que han regulado la cooperación, el título competencial sobre el que se apoya el Estado central es el art. 149.1.18 CE relativo a las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

La Ley 40/2015 representa un punto de inflexión por varias razones. Desde el punto de vista formal, llama la atención que una ley de tal envergadura, que se propone mejorar el diálogo y la cooperación entre el Estado central y las CC. AA., se aprobara en poco más de cinco meses por el procedimiento de urgencia en comisión permanente legislativa; por tanto, sin debate y votación en el Pleno³³. Ello contrata con la regulación previa de la cooperación precedida de los dos grandes acuerdos autonómicos que han existido en España entre el Gobierno de la nación y los grandes partidos³⁴. Esta ley ya no se aprueba en un momento de construcción del Estado autonómico, sino de consolidación del mismo, y además en un contexto de crisis económica y financiera mundial, donde la reforma de las Administraciones públicas se sitúa en el centro de los objetivos de reducción de gasto y de incremento de eficiencia.

La Ley 40/2015 trae causa de un informe técnico elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, conocido como *Informe CORA*. Allí las relaciones de cooperación se califican como inefficientes y se propone potenciarlas con medidas no normativas (la constitución de nuevas conferencias sectoriales donde se requiere) y medidas normativas (la reforma legal del régimen de la cooperación) donde se incorporan dos cuestiones sobre las que se muestra un interés recurrente: la previsión de una periodicidad mínima de reunión para encarar el problema de su inactividad y la garantía de que se asegure el cumplimiento de las decisiones adoptadas en su seno³⁵.

³³ Congreso de los Diputados (<https://is.gd/HYh8GA>).

³⁴ La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, con los restos del proyecto LOAPA —fruto de los I Acuerdos Autonómicos 1981 (entre el Gobierno de la UCD y el PSOE)—, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, fruto de los II Acuerdos Autonómicos (entre el Gobierno de la Nación, el PP y el PSOE).

³⁵ CORA, *Reforma de las Administraciones públicas* (2013: 92-95).

El *Informe* se sometió a la OCDE, a petición del Gobierno español, que elevaba a una organización internacional su valoración de los problemas de la cooperación para someterlos a su escrutinio. El diagnóstico y las propuestas de la CORA fueron ratificados por la OCDE, en particular: asegurar una periodicidad mínima de convocatoria; dotar de secretariados operativos a las conferencias intergubernamentales y, señalando como un punto complicado, la ausencia de mecanismos obligatorios para la implementación de las decisiones tomadas en estos órganos³⁶.

La Ley 40/2015 recoge tales extremos en la regulación más extensa que se ha dispensado a la cooperación en el Estado autonómico. El título III sobre las «Relaciones interadministrativas» (arts. 140-155) prevé el deber de cooperación y el mapa completo de los órganos de cooperación: la Conferencia de Presidentes —aparece por primera vez en una norma legal—, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales. El núcleo de la regulación lo vuelven a constituir las conferencias sectoriales, un nuevo reconocimiento legal de su función como instrumento más habitual de la cooperación en el Estado autonómico. Entre los extremos regulados se hallan las funciones, el régimen de convocatoria, la organización interna y los tipos de decisiones. Salvo este último extremo, las leyes anteriores ya regulaban esos aspectos, aunque con menor extensión y, en general, desde una mayor autocontención.

Respecto a las funciones, de ser consideradas normativamente como espacios para intercambiar puntos de vistas en las primeras leyes sobre la cooperación³⁷, las conferencias sectoriales pasan a tener un amplio elenco de funciones que superan la visión normativa inicial. Entre ellas, se enumera la dimensión financiera de las conferencias sectoriales, la decisión sobre los criterios y el reparto de créditos estatal, la territorialización del llamado *spending power* que las conferencias sectoriales han asumido con el desarrollo del Estado autonómico³⁸, pero también aparece como gran novedad la información en sede de conferencias sectoriales sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la nación o de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas.

La convocatoria y presidencia sigue siendo una competencia del ministro de ramo «por iniciativa propia», un gran poder para el Estado central, si bien la Ley 40/2015 abre la posibilidad a que lo puedan solicitar las CC. AA. («la tercera parte de sus miembros») (art. 149.1), algo que por otro lado ya acostumbraban a regular los reglamentos de las conferencias. La periodicidad, un extremo

³⁶ OECD (2014: 202).

³⁷ Ley 12/1983 (art. 4.1).

³⁸ Con base en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, reformada para dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional sobre territorialización de subvenciones.

previsto por sus antecesoras, se prevé ahora al menos anual³⁹, pero so pena de quedar extinguidos cualesquiera órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley (disposición adicional séptima, 6.).

Los aspectos organizativos se centran en la regulación de los órganos de trabajo (comisiones sectoriales y grupos de trabajo) y las secretarías de las conferencias sectoriales, que residen en quien designa el presidente de la conferencia, esto es, el poder central, a los que se suma una previsión conforme a la cual las conferencias sectoriales deberán inscribirse en un registro electrónico para su válida constitución (art. 147.2).

La obligatoriedad de los acuerdos (art. 151) es el aspecto claramente central de la regulación. Se diferencian dos clases de decisiones, los acuerdos y las recomendaciones. Los acuerdos son *ex lege* «de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad», salvo en el supuesto de que se apoye en las competencias de coordinación del Estado, en cuyo caso será obligatorio para todos miembros. Por su parte, las recomendaciones son un compromiso de orientación de actuación, excepto para quienes hayan votado en contra (art. 151.2).

1.2. Legislando sobre la cooperación, inspirándose en la Unión

Más allá de si los remedios son adecuados para resolver los problemas de la cooperación autonómica, sobre lo que se volverá más adelante, procede aquí señalar cómo esta regulación material de la cooperación en España se *inspira* en el derecho europeo en dos extremos: el deber de cooperación y las conferencias sectoriales. Se trata de un curioso fenómeno porque, sin existencia de obligación jurídica, el legislador español intenta resolver un tema interno, como las relaciones de cooperación, mirando a los esquemas organizativos de la Unión, con lo que ello tiene de originalidad, pues demuestra que la Unión Europea permea en las estructuras nacionales más allá de los actos normativos.

El primer influjo europeo en la regulación de la Ley 40/2015 se visibiliza en el deber de cooperación como un género diferente de la cooperación voluntaria (art. 141). Se trata de una previsión inspirada en el derecho europeo que prevé la obligatoriedad de cooperación entre los Estados y las instituciones

³⁹ Se rebaja frente a las previsiones de la Ley 12/1983, que preveía al menos dos reuniones anuales (art. 4.1).

comunitarias (Pérez Medina, 2021: 443). Una disposición similar, pero acotada a un ámbito concreto, no con carácter general, se previó en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que contempló, a imagen y semejanza de los mecanismos de notificación comunitarios, un sistema de cooperación e intercambio de proyectos normativos a través de un sistema electrónico de información (art. 14).

El Tribunal Constitucional confirmó su constitucionalidad porque el Estado dispone de título competencial suficiente —la coordinación sobre la ordenación general de la economía— y la previsión de un sistema de intercambio electrónico de información no representa un control *ex ante* de las CC. AA., sino que sirve para favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias que ni altera la distribución de competencias ni impide a las CC. AA. el ejercicio de competencias propias⁴⁰. En la praxis, su utilidad de este sistema de intercambio de información se ha valorado como limitada debido a que la compartición de proyectos «parece descansar en la voluntariedad de las Administraciones» (Álvarez Suárez y Domínguez Viera, 2019: 72).

Más allá del deber de colaboración, el influjo del esquema europeo se reconoce claramente en la regulación de las conferencias sectoriales (art. 152). El primer extremo se halla en la organización de este órgano de cooperación. La Ley 40/2015 prevé un funcionamiento de los órganos de cooperación en tres niveles: conferencias (nivel político, ministro y sus homólogos), comisiones sectoriales (niveles superiores) y grupos de trabajo (niveles directivos). En los informes del ministerio competente en política territorial se reconoce expresamente dicho influjo: «El funcionamiento del sistema de conferencias sectoriales y sus órganos preparatorios reproduce de alguna manera el método de trabajo de los Consejos Ministeriales en la Unión Europea, con un debate técnico inicial que se va concretando y convirtiendo en decisión política conforme la propuesta prospera y su contenido, una vez concretado, es asumido por las partes»⁴¹.

Sin ese reconocimiento explícito, pero de forma implícita, la influencia europea se percibe también en las funciones de las conferencias sectoriales, en concreto en la novedad de atribuir a las conferencias sectoriales la función de ser informadas «sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable.» (art. 148). Dicha previsión se pensó ante la

⁴⁰ STC 79/2017 [FJ 4].

⁴¹ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (2024a: 14).

ausencia de canales en el Estado autonómico apropiados para hacer efectiva la adopción del protocolo de subsidiariedad de la Unión europea, pues los Parlamentos autonómicos pueden emitir un dictamen sobre una iniciativa legislativa europea, pero no sobre un proyecto normativo estatal (Pérez Medina, 2020: 68).

2. LA UNIÓN EUROPEA «RECOMIENDA»: LA COOPERACIÓN EN LOS PNR

A través de los PNR se inicia un diálogo Madrid-Bruselas-Madrid que supone la entrada de forma expresa de la reforma de la cooperación autonómica en la esfera de la Unión en el marco de la gobernanza económica, concretamente del Semestre Europeo, en el contexto de respuesta a la crisis financiera mundial de 2008. Todos los Estados miembros han debido presentar cada año a la Comisión Europea sus PNR con el objetivo de mejorar la coordinación de las políticas económicas. El plan es objeto de un informe para cada Estado con base en el cual se adoptan las recomendaciones específicas para cada país (REP), mientras que el Estado indica las medidas que contribuyen al cumplimiento de las recomendaciones dirigidas en siguiente plan. El acto europeo que reviste la opinión de la Unión es una recomendación del Consejo que carece de valor jurídicamente vinculante, de modo que no genera obligaciones de tal cariz para el Estado receptor, pero tiene un peso político.

2.1. De «... y mejorando la cooperación entre administraciones» en clave de unidad de mercado...

Las referencias a la cooperación han estado presentes desde el primer PNR en el primer semestre en 2011 hasta su substitución en 2024 por el Plan Fiscal Estructural⁴². Los documentos europeos hablan indistintamente de cooperación y coordinación, sin que el término coordinación sea utilizado en el sentido jurídico-constitucional interno que tiene en España como título competencial del Estado central. En perspectiva temporal, en los primeros PNR (2011-2017), la ausencia de cooperación se presenta como un obstáculo en algunos sectores⁴³ y, correlativamente, se propone «impulsar», «fomentar» «reforzar», «fortalecer» o «mejorar» la cooperación y coordinación para llevar a cabo los objetivos propuestos⁴⁴.

⁴² Los PNR presentados por España, en Ministerio de Hacienda (<https://bit.ly/4navT6C>).

⁴³ PNR 2011: 40, respecto a energía y clima.

⁴⁴ PNR 2011: 25-26, 46, en inclusión social, investigación y desarrollo, empleo; PNR 2012: 185, 220, 92, 224, 232, 13, 240 en educación, fomento de la Administración

La cooperación adquiere un papel *in crescendo* en los planes a partir de 2014. En particular, la aprobación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y la eliminación de duplicidades sitúan a la cooperación a través de conferencias sectoriales y los soportes informáticos a través de sistemas de información integrados en un lugar central de los PNR como refuerzo de la planificación conjunta⁴⁵. Además de invocaciones genéricas sobre el compromiso de fortalecer la cooperación, los órganos para hacerla efectiva emergen en los PNR. El instrumento que aparece con más recurrencia en ese diálogo a partir de 2012 son las conferencias sectoriales como mecanismo para dar cumplimiento a recomendaciones del Consejo en políticas activas de empleo, educación y, sobre todo, mercado interior⁴⁶.

Hasta ese momento, la Unión había hecho referencias a los déficits de la cooperación interna en los considerandos de las recomendaciones. En 2018 y 2019, se produce un primer punto de inflexión: por primera vez, las recomendaciones específicas para España incluyen de forma expresa la mejora de la cooperación y se erigen en uno de los ítems sobre los que España debe proponer a la Comisión medidas y la Comisión evaluarlos. En 2018, la Unión solicita a España avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, velando para que las normas de todos los niveles de gobierno «estén en consonancia con los principios de esta Ley, y mejorando la cooperación entre las administraciones» (REP 2018.3.2, la cursiva es nuestra)⁴⁷.

Un año después, la Unión Europea volvió a reiterar la necesidad de fortalecer la cooperación en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado: «El papel de las conferencias intersectoriales se está reforzando lentamente, pero es necesaria una cooperación más fuerte y sostenida entre el Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos para mejorar la aplicación de la citada ley»⁴⁸. En ámbitos como educación se llegó a señalar la contradicción de proponer como medidas de cumplimiento la intervención de una conferencia sectorial si «en los últimos años apenas se han celebrado reuniones»⁴⁹. De nuevo, la recomendación específica para España fue avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, para garantizar avances

electrónica, Ley de Garantía de Unidad de Mercado, Ley de Costas, políticas de empleo, vivienda.

⁴⁵ PNR 2014: 101; PNR 2015: 7, 46; PNR 2016 6-7, 35-37; PNR 2017: 46.

⁴⁶ PNR 2014: 43, PNR 2016: 36.

⁴⁷ Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España (2018/C 320/08).

⁴⁸ *Informe sobre España 2019*, Bruselas, 27.2.2019 SWD (2019) 1008 final 2019: 76.

⁴⁹ *Ibid.*: 61, con relación a la Conferencia Sectorial de Educación.

normativos en la aplicación «y mejorando la cooperación entre las administraciones» (REP 2019.4.2)⁵⁰.

2.2. ...a «mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno»

En 2020, se produce un nuevo punto de inflexión y no solo a causa de la pandemia por COVID-19 en marzo. En el *Informe sobre España* de la Comisión Europea, de 26 de febrero de ese año, previo a la declaración de la pandemia, no se limita a poner de manifiesto la necesidad de mejorar la cooperación en distintos sectores y en la unidad de mercado, sino que con carácter general se afirma: «Una coordinación reforzada y sostenida entre las administraciones nacionales, autonómicas y locales permitiría aplicar las políticas con mayor eficacia. [...] Es fundamental la coordinación entre los gobiernos nacionales y autonómicos, que sigue planteando dificultades en varios campos contemplados en las REP»⁵¹. En el caso de subvenciones, la Comisión se apoya en documentos nacionales, en concreto de la Autoridad de Responsabilidad Fiscal (AIReF), para fundamentar su posición: «Los mecanismos de coordinación interadministrativa (que implican el uso de conferencias sectoriales) son bastante ineficaces [...]. También sugirió mejoras en las conferencias sectoriales, «haciéndolas más participativas y especializadas, en lugar de limitarlas a la distribución de fondos desde el Gobierno central a los gobiernos autonómicos»⁵².

La Comisión no vio avances significativos en la mejora de la cooperación entre Administraciones en la aplicación de la legislación sobre unidad de mercado (REP 2019.4.2)⁵³. La Recomendación Específica para España del Consejo, de 20 de julio de 2020, ya declarada la pandemia, dio un paso más y recomendó a España que tomara medidas para «mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno» (REP 2020.4.1)⁵⁴. Por primera vez,

⁵⁰ Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09).

⁵¹ *Informe sobre España*, Bruselas, 26.2.2020 SWD (2020) 508 final: 9, 17.

⁵² AIReF, *Evaluación del gasto público 2018* (2019: 40).

⁵³ *Informe sobre España 2020*: «Mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales, autonómicas y locales es importante para lograr avances. Entre las medidas que se han puesto en marcha o ejecutado cabe citar las siguientes: [...] cooperación con las conferencias sectoriales mediante la preparación de notas, [...] A pesar de estas medidas, los avances son lentos» (121).

⁵⁴ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09).

entre las recomendaciones específicas dirigidas a España se recoge de forma explícita y autónoma, sin vinculación a un ámbito concreto, la mejora de la coordinación en el Estado autonómico.

Con ello, España ha tenido que rendir cuentas sobre el cumplimiento de dos recomendaciones específicas de la Unión Europea dirigidas a nuestro país para mejorar la cooperación y la coordinación doblemente: en un ámbito, la unidad de mercado (REP 2019.4.2, que asume la REP 2018.3.2); y con carácter general, sin adscripción temática (REP 2020.4.1). En el primer caso, España ha propuesto la creación de una Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios. En el segundo caso, los remedios españoles para mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno han consistido en aportar magnitudes cuantitativas, ya sea sobre totales de reuniones de la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales, ya sea sobre la creación de nuevas conferencias sectoriales (las conferencias sectoriales para la Agenda 2030, Reto Demográfico, Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación, una conferencia específica para el PRTR).

En 2021, junto a la anual presentación en abril del PNR, España también envió el PRTR, el 16 de julio. La Comisión valoró y publicó en un solo documento las propuestas de España⁵⁵. Allí se deja constancia del vínculo entre las recomendaciones específicas en el marco de los PNR y el PRTR: «Se espera que el PRTR de España contribuya a abordar el importante subconjunto de retos que se señalan en las recomendaciones específicas por país —junto con sus aspectos fiscales—, dirigidas a España en el contexto del Semestre Europeo»⁵⁶.

El PRTR se presenta, así, sin solución de continuidad respecto a las recomendaciones específicas previas que acoge, pero refuerza con una intensidad antes no vista, ni por el tipo de medidas internas propuestas ni por las consecuencias europeas que se asocian al cumplimiento de ellas por España. Hasta el PRTR, las medidas sobre mejora de la cooperación presentadas por España en los PNR se han evaluado reiteradamente como avances limitados (*vid.*

⁵⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. *Análisis del Plan de Recuperación y Resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España* {COM (2021) 322 final} Bruselas, 16.6.2021 SWD (2021) 147 final. En el pie de página de la página 3 de dicho documento, y en otros varios sitios del mismo, la Comisión valoró y publicó todo en un solo documento: «España presentó su Programa Nacional de Reformas el 30 de abril. La información facilitada en ese Programa se está analizando y se evalúa junto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión (3).

⁵⁶ *Ibid.* 67-69.

tabla 4), mientras la mayoría de las medidas propuestas españolas en otros sectores habían merecido para la Comisión la evaluación de «algunos avances» (sobre un 79 %)⁵⁷.

*Tabla 4. Recomendaciones específicas para España.
Planes nacionales de reforma. Evaluación y medidas*

EVALUACIÓN PNR <i>(Informe sobre España)</i>	REP <i>(recomendaciones específicas por país)</i>	PNR SIGUIENTE
2017 PNR → Country Report 2018: Avances limitados	REP 2018.3.2 «...y mejorando la cooperación entre administraciones» (en el ámbito de la unidad de mercado)	PNR 2019 Creación Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios
2018 PNR: → Country Report 2019: Avances limitados	REP 2019.4.2 «...y mejorando la cooperación entre administraciones» (en el ámbito de la unidad de mercado)	PNR 2020 Creación Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios
2019 PNR → Country Report 2020: Avances limitados	REP 2020.4.1 «Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno»	PNR 2021 N.º reuniones de la Conferencia de Presidentes N.º reuniones de conferencias sectoriales Creación nuevas conferencias sectoriales: Agencia 2030, Reto Demográfico, Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación y PRTR

Fuente: elaboración propia a partir de los PNR y los Informes de la Comisión Europea sobre España

3. EL SALTO CUALITATIVO: LA UNIÓN EUROPEA «OBLIGA», LA COOPERACIÓN EN EL PRTR

Reconstruir la trazabilidad de la intervención de la Unión en la cooperación autonómica corrobora que sus déficits no son un tema nuevo cuando

⁵⁷ *Informe sobre España 2023*, Bruselas, 24.5.2023 SWD (2023) 609 final: 8.

llega el PRTR, en el marco del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia. España es uno de los países políticamente descentralizados que más fondos europeos recibe a través de este instrumento de ayuda financiera de la Unión⁵⁸. Dado que el PRTR y las recomendaciones en el contexto del Semestre Europeo no son compartimentos estancos, el PRTR atiende las REP formuladas por la Unión en los PNR y pretende avanzar en ellas⁵⁹. La importancia del PRTR sobrepasa a los PNR, ya que España queda vinculada a los compromisos que ella misma ha presentado a través de las decisiones de ejecución del Consejo, conocidas como CID (*Council Implementing Decision*). Este acto jurídico es vinculante para sus destinatarios, que deben realizar las acciones aprobadas en el plazo marcado bajo la sanción de no recibir los reembolsos europeos. Se trata, por tanto, de unos fondos sujetos a una condicionalidad expresa por el compromiso asumido por los beneficiarios de adoptar ambiciosos programas de reformas e inversiones (Porras Ramírez, 2024: 152).

3.1. Reformas comprometidas: la medida estrella, «refuerzo de la cooperación interterritorial mediante la reforma de la Ley 40/2015 y otros instrumentos de desarrollo»...

El PRTR propone diez políticas palanca, cada una con líneas de acción (los llamados *componentes*) asociados a reformas e inversión. La terminología del Plan diferencia entre hitos y objetivos para evaluar el progreso del cumplimiento de las reformas e inversiones propuestas por España: «Los hitos tienen carácter cualitativo, mientras que los objetivos son aquellos logros que se producen a nivel cuantitativo»⁶⁰. La mejora de la cooperación y de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno aparece como hito en varios componentes, lo que da muestra de su transversalidad para llevar a cabo políticas sectoriales y de la ubicuidad que van a tener los mecanismos cooperativos para llevarlas a cabo.

Por un lado, la cooperación aparece como instrumento de varias políticas palanca (I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo; VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades). En este caso, la cooperación se

⁵⁸ Sobre el reparto entre países (<https://bit.ly/3Jfn1i8>).

⁵⁹ PNR 2021: 85 [2.3.2. Contribución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia al cumplimiento de las Recomendaciones Específicas (CSR) para España de 2019 y 2020].

⁶⁰ <https://bit.ly/3Jfn1i8>.

propone como una medida no normativa para la ejecución de las reformas en ámbitos con incidencia en competencias autonómicas. Entre las medidas se enumeran, de nuevo, la creación de nuevas conferencias sectoriales (así, la Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional o sobre Reto Demográfico, ya previstas también en los PRN), o la intervención de la conferencia sectorial del ramo en estrategias nacionales o planes, como muestra de participación territorial (por ejemplo, en el caso del Plan de Sostenibilidad Turística o la Estrategia de Polinizadores). Asimismo, se recurre a los convenios de colaboración entre los ministerios y las CC. AA., otro de los instrumentos jurídicos utilizados en la ejecución del PRTR (p. ej., el programa Educa Digital)⁶¹.

Por otro lado, y este es el punto central, el refuerzo de la cooperación aparece específicamente como objeto central de la política «Una Administración para el siglo XXI» (IV) dentro del competente relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas (Componente 11). En este caso, la cooperación no es ya un instrumento de realización del PRTR por sectores, sino como objetivo en sí mismo. El PRTR prevé en este punto el compromiso de reforzar la cooperación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno que ha confirmado el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo correspondiente a 2021 y tras su revisión en 2023 y 2024⁶²:

La coordinación de los distintos niveles de gobierno es un reto en los ámbitos en cuya reforma participan tanto la Administración central como las autonómicas. [...]. Como consecuencia de esta situación, el Consejo presentó a España en 2020 una REP para que reforzase la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (REP 2020.4.1). [...] el Plan de España sigue esta recomendación mediante los cambios previstos de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector

⁶¹ Véanse los anexos de las propuestas de decisión de ejecución del Consejo relativas a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España 2021, 2023, 2024.

⁶² C11 R1 Hito 145), Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España {SWD(2021) 147 final} Bruselas, 16.6.2021 COM(2021) 322 final (63); Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo (UE), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España {SWD(2023) 326 final}; Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, Bruselas, 22.4.2024 COM(2024) 185 final.

Público, con arreglo al componente 11 (Administraciones Públicas) (la cursiva es nuestra)⁶³.

El compromiso de reformar la Ley 40/2015 en el PRTR desarrolla así las recomendaciones previas de la Unión, pero la novedad radica en que, por primera vez, España se compromete a impulsar la cooperación territorial con medidas normativas, con indicación de dónde, cuándo y cómo.

El dónde representa un giro copernicano en la regulación de la cooperación en el Estado autonómico. Se menciona de forma expresa el «refuerzo de la cooperación interterritorial mediante la reforma de la Ley 40/2015 y otros instrumentos de desarrollo»⁶⁴. Se trata de algo insólito hasta el momento: España asume ante la Unión Europea la reforma de la Ley 40/2015, el cuerpo legal donde se regulan las relaciones de cooperación entre el Estado y las CC. AA.

La regulación de la cooperación escala a problema estructural que se trata con a remedios coercitivos doblemente: en el derecho la Unión, una decisión de ejecución ratifica las medidas españolas positivamente, mientras que, en el derecho interno, la condicionalidad de la recepción de los fondos europeos incorpora una obligación de reforma de una ley nacional con el compromiso de su entrada en vigor en un plazo máximo, al prever «la implementación de esta medida estará terminada a más tardar el 31 de diciembre de 2024»⁶⁵.

Ello incluye también el cómo de esa reforma a través de tres vías: primero, potenciar la Conferencia de Presidentes mediante un Secretariado permanente; segundo, impulsar las conferencias sectoriales con la promoción de conferencias multisectoriales, la introducción de planes de actuación plurianuales en las conferencias sectoriales y la clarificación de la obligatoriedad de sus acuerdos en la toma de decisiones; y, tercero, la creación de una plataforma de colaboración para impulsar los mecanismos de cooperación interadministrativa. Una conferencia *ad hoc*, la Conferencia Sectorial para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia asume el seguimiento de la ejecución del plan (*vid. tabla 4*).

⁶³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. *Análisis del Plan de Recuperación y Resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España* {COM (2021) 322 final}: 63.

⁶⁴ PRTR Componente 11 Modernización de las Administraciones Públicas, 2023: 24.

⁶⁵ Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España {SWD(2021) 147 final} Bruselas, 16.6.2021 COM(2021) 322 final (63): 1001-102.

3.2. ... y compromisos cumplidos: el paquete de reformas aprobado

La norma más importante en rango y la primera en ser adoptada para reforzar la cooperación mediante la reforma de Ley 40/2015 es el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de Respuesta a las Consecuencias Económicas y Sociales de la Guerra en Ucrania (disposición final vigésima segunda).

Desde el punto de vista formal, merece destacarse que la Ley 40/2015, que en su día fue aprobada por el procedimiento de urgencia, se modifica ahora mediante un decreto ley. Llama la atención que una norma tan importante como la ley que regula el diálogo entre Gobiernos y sus Administraciones a través de los instrumentos de cooperación se modifique mediante una norma del Gobierno con rango de ley al amparo de extraordinaria y urgente necesidad. Desde el punto de vista material, el refuerzo de la cooperación que propone la modificación de la Ley 40/2015 consiste en una reforma de las técnicas para hacer efectivo el deber de colaboración mediante el desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas para facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos de cooperación (art. 142 c)) y cuyo desarrollo se remite a la vía reglamentaria (disposición adicional trigésima).

En orden cronológico, el siguiente paquete de medidas que dan cumplimiento a los compromisos asumidos por España han sido tres normas reglamentarias. La primera de ellas es la Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, donde se regula la Oficina de la Conferencia de Presidentes. Sin mención en este reglamento de su vinculación con el PRTR, a través del mismo se da cobertura al refuerzo comprometido de esta conferencia con una suerte de secretariado permanente⁶⁶. Por su parte, en el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre Criterios de Funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, y en la Orden PJC/385/2024, de igual fecha, por la que se crea la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas, figura de forma expresa su adopción en el marco del PRTR. Ambas normas se aprueban con base en el título competencial 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

A través del Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre criterios de funcionamiento de las conferencias sectoriales, se da cumplimiento a otros compromisos del PRTR para impulsar este órgano de cooperación relativos a:

⁶⁶ Hito 145, Descripción de hitos y objetivo: iii). Reglamento de la Conferencia de Presidentes (art. 10).

permitir la creación de conferencias multisectoriales; detallar los procedimientos de toma de decisiones en las conferencias sectoriales, incluso cuando generen acuerdos de cumplimiento obligatorio; 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 evaluación⁶⁷.

Para ello, esta norma reglamentaria aborda aspectos organizativos. Un punto particularmente relevante es el relativo a la concreción de la toma de decisiones en actas y certificaciones. Se trata de un aspecto donde aflora de nuevo la preocupación del poder central por clarificar los efectos de la decisión tomada en conferencias sectoriales y «las Administraciones públicas para las que resulte vinculante en cada caso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre» (art. 2.2), una remisión a la vinculación jurídica a la exigibilidad jurisdiccional prevista legalmente.

La norma regula también las conferencias multisectoriales, en particular el proceso de toma de decisiones. Este tipo de reuniones de dos o más conferencias sectoriales ya existía en la praxis cooperativa para atender la transversalidad de problemas que superan un sector y guarda paralelismos en el modelo de la Unión donde en el sistema de consejos ministeriales «se prevén, y de hecho se llevan a cabo también, reuniones conjuntas de distintas formaciones del Consejo de la Unión Europea»⁶⁸. Otros extremos regulados son la planificación de la actividad de las conferencias sectoriales, con objetivos plurianuales, indicadores de resultados, publicidad y mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación, extremos de mejora vinculados a las subvenciones y que recuerdan la función más habitual de las conferencias sectoriales como sede de distribución de fondos⁶⁹.

A través de la Orden PJC/385/2024 se regula reglamentariamente la plataforma Cooper@, la única modificación de la Ley 40/2015 en el marco del PRTR. La creación con base legal y desarrollo reglamentario es otro de los compromisos asumidos por España y evaluados positivamente por la Unión Europea para reforzar la cooperación: «Establecer la interconexión e interoperabilidad interadministrativas digitales entre las plataformas informáticas de la Administración central y regional»⁷⁰. Dicha plataforma se crea con la finalidad de promover un «funcionamiento más eficiente» de la

⁶⁷ Hito 145, Descripción de hitos y objetivo: i), ii), iv), respectivamente.

⁶⁸ *Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2023*: 44.

⁶⁹ Recomendado por la AIRef, 2019: 41. Las obligaciones de transparencia para los órganos de cooperación, ya en Ley 13/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (art. 2.1 i)).

⁷⁰ Hito 145, Descripción de hitos y objetivo: v).

Tabla 5. PRTR. Hito 145 cl1, rl

N.º	Medida	Hito Obj	Nombre	Indicadores Cualitativos	Trimestre/año	Descripción hito y objetivo
145	C11.R1	Hito	Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley 40/2015 y de la normativa ministerial por la que se establece la que se refuerza la cooperación interterritorial	Disposición en el acto jurídico	T4/2022	<p>Entrada en vigor de las modificaciones de la Ley 40/2015 y de las órdenes ministeriales de refuerzo de la cooperación interterritorial que abarcarán los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) permitir la creación de conferencias multisectoriales, ii) <i>detalлlar</i> los procedimientos de toma de decisiones en las conferencias sectoriales, <i>incluso</i> cuando generen acuerdos de cumplimiento obligatorio; iii) reforzar la Conferencia de Presidentes mediante la creación de una secretaría permanente; iv) 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 v) establecer la interconexión e interoperabilidad interadministrativas digitales entre las plataformas informáticas de la Administración central y regional. <p>Respecto a los objetivos i), ii) y iv), la normativa ministerial se someterá a consulta con las comunidades autónomas en un proceso participativo, inclusivo y transparente</p>

Fuente: Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo (UE), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España (SWD (2023) 326 final). La cursiva nuestra señala las modificaciones respecto al Anexo correspondiente a 2021.

Conferencia de Presidentes, su Comité Preparatorio, las conferencias sectoriales, las comisiones sectoriales y sus grupos de trabajo (art. 1.2). Se adscribe a la Secretaría de Estado de Política Territorial u órgano equivalente, por tanto, al Estado central.

Con una pretensión aparentemente inocua como espacio virtual de encuentro, de ordenar recursos informativos para maximizar la gestión de estos órganos de cooperación bajo la idea de las virtudes del trabajo colaborativo (agendar reuniones, remitir órdenes del día y documentación, elaborar listados de participantes) y de la gestión de recursos informativos (en sí misma y para recopilación de datos para estadísticas), llama la atención el siguiente tenor: «Las comunidades autónomas y las entidades locales que formen parte de estos órganos utilizarán los medios puestos a su disposición a través de Cooper@, para la realización de actuaciones de trabajo colaborativo y la celebración de encuentros y reuniones» (art. 1.3).

Ese «utilizarán» sugiere una obligación para los entes territoriales que avista de la creación de un eventual poder coordinador en favor del Estado a través del título de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas. Con base en esta competencia se ha fundamentado la intervención normativa del Estado central de toda la regulación de la cooperación en el Estado autonómico. Como se vio, el Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de un sistema obligatoria de intercambio de información en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado al existir un título competencial con competencias de coordinación a favor del Estado —ordenación general de la economía—, que no concurre en este caso. El título sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ha sido interpretado de forma extensiva por el Alto Tribunal, pero no deja de ser un título controvertido para regular este tipo de relaciones.

V. Y COMO RESULTADO....: ¿MEJORAS EN LA COOPERACIÓN?

1. RECORDANDO DÓNDE ESTÁN LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La RAE define mejorar como «acrecerntar algo, haciéndolo pasar a un estado mejor». Mejorar presupone una situación no óptima. Una situación no es óptima cuando genera problemas. Para mejorar hay que prescribir remedios y para ello es preciso identificar primero dónde están los problemas. Que la cooperación en España presenta problemas que lastran el funcionamiento del Estado autonómico y también la aplicación de las políticas europeas, es aceptado dentro del Estado autonómico y en la Unión. Hay carencias de diversa

intensidad. No todas ellas son las mismas, ni tienen la misma prioridad, para el Estado central y para las CC. AA.

El éxito de los instrumentos de cooperación pasa por ser percibidos como útiles. En el Estado autonómico no existe esa percepción porque, si se diera, no llevaríamos décadas hablando de la cooperación como déficit. Los datos empíricos muestran que nuestra cooperación presenta tres grandes problemas: la ausencia de convocatoria regular de los órganos de cooperación, el no cumplimiento de todas funciones que tienen asignadas y la inexistencia de una cooperación orgánica entre CC. AA.

La ausencia de reuniones o reuniones esporádicas es una constante con todos los Gobiernos y radica en la falta de convocatoria. A pesar de que por ley se garantiza la periodicidad de las convocatorias, si el presidente del Gobierno decide no convocar la Conferencia de Presidentes o los ministros del ramo deciden no hacer lo propio con las conferencias sectoriales, no se convocan. Las CC. AA. tienen la posibilidad de pedir la convocatoria, pero ni es la vía ordinaria ni usual. No puede percibirse como útil un instrumento de cooperación que no se convoca y la llave de la reunión está en manos de los actores y, en particular, en los miembros del Gobierno del poder central que son quienes tienen normativamente la competencia de convocatoria. De esta forma, los actores llamados a resolver el problema forman parte también del problema.

El segundo déficit radica en las funciones de los instrumentos de cooperación. Las conferencias sectoriales no cumplen los cometidos asignados en el ordenamiento español, ni las funciones de participación como integración de intereses territoriales que desempeñan en el ámbito comparado. Habitualmente, las CC. AA. perciben las conferencias sectoriales como instancias donde el ministro de turno presenta iniciativas gubernamentales e igual sucede con la Conferencia de Presidentes. El mayor interés aparece cuando hay reparto de dinero. Por ello, la territorialización de subvenciones constituye la función más estable e importante en la praxis de las conferencias sectoriales. Por el contrario, este instrumento no ha conseguido ser una instancia de participación de las CC. AA. en políticas estatales más amplias, ni claramente son un instrumento de participación en el proceso de elaboración de normas internas ni europeas.

El tercer problema, la debilidad de la cooperación horizontal en el Estado autonómico, se visibiliza en la ausencia foros adecuados para la formación de la posición común de las CC. AA. en temas estatales y en temas europeos. Las conferencias sectoriales de configuración vertical no son la sede adecuada para la formación de esa posición común. No existe obstáculo jurídico para la creación de conferencias solo de las CC. AA. ni para su autoorganización en un doble turno, primero horizontal y luego vertical, con el ministro del ramo en

las conferencias sectoriales. Si no existen estos foros, es porque las CC. AA. no han querido. La relación con el Estado central para las CC. AA. se percibe más atractiva: da más prestigio que la relación con otra comunidad y el Estado central tiene el poder presupuestario, gran incentivo de la cooperación. A ello se suma la existencia de CC. AA. que prefieren la cooperación bilateral informal parlamentaria con la representación de partidos nacionalistas o separatistas que gobernan en esa comunidad y tienen representación en el Parlamento nacional, en lugar de promover una posición con otras CC. AA.

Estas tres cuestiones son mallas. Luego hay otros problemas: la organización de las conferencias, la relación entre ellas, la transparencia y la rendición de cuentas. La obligatoriedad de lo acordado merece un punto y aparte.

Sobre la organización, las conferencias que se convocan funcionan mejor. Los secretariados constituyen un elemento de consolidación y estabilidad necesario solo si las conferencias se reúnen. La relación entre conferencias depende también de su funcionamiento real. Mientras la Conferencia de Presidentes no se implante, tampoco se consolida una dinámica de relación con las conferencias sectoriales. La transparencia y la rendición de cuentas de las relaciones de cooperación en España es un déficit compartido con todos los sistemas políticamente descentralizados. Pero es justo destacar que la situación de la cooperación autonómica es claramente mejor que en otros países gracias a la atención que el poder central ha dedicado tempranamente a los recursos informativos de la cooperación y a la generalización de registros de convenios en las CC. AA. (Mampel Alandete, 2025: 309-313).

La obligatoriedad jurídica y exigibilidad jurisdiccional de los acuerdos de órganos de cooperación es una aportación del legislador español al derecho comparado. El poder central, consciente de las dificultades para hacer efectivas sus medidas coordinadoras y de cooperación, pretende asegurar lo pactado en conferencia sectorial que él convoca, prepara y preside y reforzar así a las conferencias sectoriales como instrumento de sus ministerios.

En los federalismos europeos clásicos, en el respetado ejemplo alemán, a los acuerdos de las conferencias se les reconoce naturaleza política, una mera vinculación fáctica que raramente lleva a divergir de su cumplimiento, sin perjuicio de que puedan ser la base o traducirse en una forma jurídica (Rudolf, 2008: 1033). La vinculación jurídica y la exigibilidad jurisdiccional en el ordenamiento español pone de manifiesto un problema de mayor calado y de fondo: una desconfianza de los actores entre ellos que pervive desde el inicio —como muestra un sistema tan conflictivo en sede judicial en su origen—. La confianza es complemento de la garantía judicial (González Pascual, 2021: 133) y su interiorización como parte de la lealtad federal es insustituible para que los instrumentos cooperativos se perciban como útiles y sus acuerdos se cumplan sin mayores complicaciones (Carranza, 2022: 110).

La obligatoriedad jurídica de lo pactado se plantea entre nosotros también a raíz de la existencia de títulos competenciales a favor del Estado en materia de coordinación y conferencias sectoriales en esos ámbitos, como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, cuya relevancia fue visible convertido en órgano coordinador de la pandemia tras las fases más álgidas (Montilla Martos, 2023: 119). Pero hacerlo fuera también de esos casos (donde el Estado tiene competencias de coordinación), para aquellos que suscriben un acuerdo, plantea hasta qué punto una previsión de este estilo contraviene la indisponibilidad de competencias en el derecho constitucional. Como se vio, el Tribunal Constitucional declaró muy pronto que las decisiones de estos órganos de cooperación no pueden sustituir a las decisiones de los órganos de las CC.AA. Atribuir vinculación jurídica a los acuerdos de conferencia sectorial abre interrogantes por ahora más teóricos que prácticos, ya que habitualmente no se exige el cumplimiento jurisdiccional de dichos acuerdos, pero la ley predica ese carácter y sus consecuencias.

2. LOS REMEDIOS «EUROPEOS»: LA UNIÓN EUROPEA, SOLUCIÓN Y PROBLEMA

Ubicados los problemas, el proceso de integración brinda una valoración ambivalente sobre su impacto en la cooperación autonómica: puede ser parte de la solución, en cuanto abre puertas de mejora, en particular a través de la participación autonómica en asuntos europeos, pero también plantea problemas, en cuanto la Unión aprueba reformas (a instancia española) cuya mejora en las relaciones cooperativas ofrece elementos que permiten dudar de ello.

2.1. *La Unión Europea, solución...*

La Unión ha demostrado que puede mejorar la cooperación en el Estado autonómico. La articulación de la participación de los entes territoriales en Europa es una tarea que ha asumido cada Estado aprovechando su instrumental y su tradición cooperativa, pero que también ha promovido el derecho europeo. Hay dos casos paradigmáticos. Por un lado, el Tratado de Maastricht, al abrir la puerta a la participación de un representante regional en el Consejo que pudiera comprometer los intereses del conjunto del Estado, ha facilitado la participación directa y ha dado visibilidad a las regiones en Bruselas. Por otro, la cooperación interna se impulsa desde el derecho europeo, tanto en la dimensión normativa, a través del principio de subsidiariedad llamado a movilizar a los entes territoriales, como en la dimensión financiera, a través del principio de partenariado en la programación de desarrollo

regional, que no sería posible sin la previa concertación a nivel interno en los sistemas políticamente descentralizados (Palermo y Kössler, 2017: 24-25).

En el Estado autonómico, la participación autonómica en asuntos europeos ha provocado mejoras en la cooperación interna, en concreto una reactivación de la cooperación vertical en sectores y una multilateralidad más efectiva con limitaciones. Por lo pronto, las conferencias sectoriales claramente europeizadas funcionan de forma estable, se reúnen previamente al Consejo Europeo, cuyo calendario ha generado una dinámica de deferencia del ministro que convoca a los órganos de cooperación previamente a su asistencia a la reunión de Bruselas, y con la *maquinaria en funcionamiento*, el nivel técnico se potencia con una mejor organización y funcionamiento internos.

Pero se trata de una cooperación de nuevo limitada básicamente a lo financiero. La dimensión financiera de las conferencias sectoriales y de los convenios verticales como instrumentos de territorialización de subvenciones surge en el Estado autonómico para articular el *spending power* del poder central con participación de las CC. AA. cuando hay afectación de competencias autonómicas. En el caso de fondos europeos, el principio de partenariado del derecho europeo a tres bandas, Unión Europea, Estado y entes territoriales, ha desarrollado la cooperación vertical en España porque obliga al poder central a presentar planes en los que debe contar con las CC. AA. para obtener cofinanciación comunitaria⁷¹. Ello representa un mayor margen de negociación para las CC. AA., que se saben necesarias para que el poder central obtenga los fondos y cumpla ante Bruselas (García Morales, 2009: 62).

Las conferencias sectoriales se prevén como la sede no solo de participación en la fase ascendente, sino descendente. Más allá de ser un espacio para la información sobre anteproyectos y proyectos de normas estatales y autonómicas, la cooperación normativa en dicha sede es mínima, como demuestra el ínfimo número de proyectos de normativos de trasposición sometidos a consulta de las CC. AA. en estas conferencias (Pérez Medina, 2009: 341-342)⁷². Hace unos años, este tema era uno de las grandes cuestiones de la integración europea en el Estado autonómico⁷³. Hoy las CC. AA. parecen haber renunciado a una

⁷¹ *Informe sobre los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, 2004*.

⁷² Con datos empíricos existentes (correspondientes a la VIII Legislatura): 167 leyes aprobadas, 46 directamente relacionadas con derecho europeo (27 % leyes aprobadas), solo 9 de estos proyectos de norma sido sometidas a audiencia de las CC. AA. en conferencias sectoriales (4 del Ministerio del Medio Ambiente).

⁷³ Como acreditan sendos informes del Consejo Estado, sobre *Inserción del derecho europeo, 2007*, 75 ss. y sobre el *Incumplimiento del derecho de la Unión Europea por los Estados miembros, 2009*, 54 ss. y 29 ss.

trasposición de directivas que realiza el Estado con sus títulos transversales (González Pascual, 2013: 19). Quizá por ello no han funcionado las previsiones que abrió la Ley 40/2015 para convertir a las conferencias sectoriales en una sede de participación autonómica en el procedimiento de elaboración normativa y como canal para articular el principio de subsidiariedad.

El proceso de integración que conlleva en todos los sistemas políticamente descentralizados el incremento de la cooperación ha apuntalado en el caso español la única cooperación formalizada existente, la relación vertical sin la dimensión horizontal, pues no ha movilizado al sector subestatal en orden a desarrollar una autocordinación formal entre los entes territoriales. Particularmente, la participación directa de las CC. AA. en la Unión, con dinámicas de rotación entre CC. AA., exige esa autocordinación entre ellas. Las conferencias sectoriales verticales son el único canal existente, pero no el más adecuado para esos fines. Si esa autocordinación existe, es a través del canal informal con la consiguiente falta de formalización de esa posición y la opacidad sobre este punto. En un país tan dado a reglamentar la cooperación, podrían intensificarse los contenidos procedimentales de los reglamentos de las conferencias sectoriales que superen la concertación verbal o por meros correos, sistemas flexibles, pero poco transparentes e insuficientes como método de análisis de una propuesta europea.

El resultado de todo ello es que el proceso de integración ha servido para romper inercias, claramente en el caso de la falta de convocatoria, o de convocatoria esporádica, con todo lo que ello implica para una mejor organización y actividad de una conferencia. Sin embargo, no ha conseguido ampliar las funciones de las conferencias sectoriales, más allá de ser repartidoras de fondos, ni ha servido para crear órganos de cooperación y/o dinámicas horizontales formalizados ni para extrapolar sus buenas prácticas a otras conferencias por un deseable efecto de emulación.

2.2. ... y problema

La Unión se ha convertido en un actor inesperado de desarrollo de las relaciones de cooperación en España a través de una segunda puerta más allá de la participación de las CC. AA. en asuntos europeos: la cooperación ha entrado en los objetivos de la gobernanza económica de la Unión a través de los PNR en el contexto del Semestre Europeo y, sobre todo, a través de un instrumento comunitario de ayuda financiera temporal, el PRTR, con una condicionalidad que obliga a España a realizar reformas a través de un acto de la Unión.

España ha convertido la necesidad de reforzar, impulsar y mejorar la cooperación en los PNR y en el PRTR muchas veces más en un mantra que

en identificar déficits principales. Sin ello, no se aciertan los remedios. La Unión ha atinado al recordar a España déficits como la ausencia de reuniones periódicas o la limitación funcional de las conferencias sectoriales reducidas al reparto territorial de dinero, sin desplegar su potencial como sedes de participación territorial en políticas más amplias. Sin embargo, desde el respeto al principio de autonomía institucional, la Unión ha evaluado los remedios que propone España en el PRTR positivamente. Dichas medidas no se dirigen a solucionar problemas centrales, pero proponen reformas viables y realistas para realizar en el periodo de tiempo marcado por la Unión.

El impacto del PRTR en la cooperación supera con creces por ahora a cualquier otra medida relacionada con el proceso de integración. Es preciso dissociar dos efectos distintos del PRTR: por un lado, su incidencia en la dimensión financiera de la cooperación; por otro, su impacto en el mapa de órganos de cooperación así como en el régimen jurídico de la cooperación.

Con relación al primer extremo, su incidencia en la dimensión financiera de la cooperación, el PRTR ha comportado la llegada a España de ingentes cantidades de dinero que han representado un renacimiento de la principal función de las conferencias sectoriales en la praxis, el reparto de fondos en este caso de origen europeo. El Estado central necesita a las CC. AA. para gastar ese dinero, lo que se ha traducido en una integración en la agenda de los ministerios de la convocatoria de las conferencias sectoriales para informar sobre el PRTR y para distribuir entre las CC. AA. los fondos Next Generation en ámbitos con incidencia en las competencias autonómicas. Las conferencias sectoriales son la sede para la territorialización de créditos presupuestarios internos y de fondos europeos, tanto en la política cohesión como ahora con el PRTR, que luego se instrumenta a través de convenios de colaboración entre el poder central y las CC. AA. (Díez Sastre y Marco Peñas, 2024: 68-79).

Con la crisis económica de 2008, la dimensión financiera de la cooperación había perdido la relevancia que tuvo en el Estado autonómico —propiamente había desaparecido—, salvo en el caso de los fondos europeos. La transversalidad del PRTR y lo abultado de su importe han revitalizado a las conferencias sectoriales y así se refleja en el panorama de la actividad convencional entre el Estado y las CC. AA., donde los convenios verticales vuelven a tener un contenido financiero con cantidades relevantes⁷⁴. A más dinero en sectores de competencia de las CC. AA., de nuevo, aparece un viejo conocido en los sistemas políticamente descentralizados: el riesgo de invasión competencial por la vía de la cooperación financiera.

⁷⁴ Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (2024b: 30-32).

Más allá de ello, el PRTR tiene impacto en el mapa de órganos de cooperación y en el régimen jurídico de la cooperación en el Estado autonómico. En el primer caso, con la creación de nuevas conferencias sectoriales. Desde 2020 se han creado seis nuevas conferencias sectoriales, de las cuales, cuatro de ellas, se crean en cumplimiento de las Recomendaciones específicas dirigidas a España en el Semestre Europeo y del PRTR⁷⁵. Se trata de las conferencias sectoriales de Agenda 2030, Reto Demográfico, Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo (posteriormente denominada de Formación Profesional para las Personas Trabajadoras), y Mejora Regulatoria y Clima de Negocio (anterior Consejo para la Unidad de Mercado).

La Conferencia Sectorial del PRTR se ha creado mediante un decreto ley, de nuevo una intervención normativa a través de una norma del Gobierno con rango de ley. La creación de esta conferencia sectorial no es una obligación jurídica contraída a través del PRTR, sino una consecuencia de la aplicación del Plan, donde desempeña un papel central como «el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan»⁷⁶.

El resultado es un incremento del ya de por sí elevado número de conferencias sectoriales, sin parangón entre los países de nuestro entorno, muchas de las cuales no reúnen. Esa dinámica se detecta en algunas de las nuevas conferencias sectoriales creadas a raíz de compromisos con la Unión, que no llegan a convocarse con la periodicidad anual prevista *ex lege*.

Las obligaciones jurídicas de cambios normativos en el régimen de la cooperación en leyes y otras normas reglamentarias representa un cambio de paradigma en el fundamento de la intervención normativa de la cooperación. Regular mediante leyes la cooperación forma parte ya del ADN de las relaciones intergubernamentales del Estado autonómico. Es un elemento de su idiosincrasia en el microcosmos de este tipo de relaciones en los países federales u políticamente descentralizados.

La cooperación autonómica se ha convertido en un sector hiperregulado, más aún tras el impacto del PRTR. En casi medio siglo de Estado autonómico, desde el inicio, las leyes han intervenido en la cooperación y no han servido para solucionar sus déficits. En España hay una tradición legalista de

⁷⁵ Las dos únicas que no aparecen vinculadas ni la PRTR ni a las REP son las conferencias sectoriales de Memoria Democrática y de Infancia y Adolescencia.

⁷⁶ Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19). PRTR: 87.

la cooperación, pero el derecho no puede resolver un problema que no es jurídico. Con el PRTR, al riesgo de invasión competencial por la vía de la cooperación financiera en ámbitos de las CC. AA. se suma el recelo de centralización a través de reformas normativas que fortalecen el poder del Estado central mediante su papel en la dirección y organización de las conferencias sectoriales y, sobre todo, a través de la digitalización. No en vano, la reforma legal de la Ley 40/2015 comprometida ante Europa es la regulación de la plataforma Cooper@. La obligación de utilizarla por las CC. AA. suscita una coordinación del Estado *ex lege* a través de aplicaciones informáticas con una base competencial controvertida.

La tradición española sobre la cooperación no solo muestra el recurso a la intervención normativa como solución de los problemas en este ámbito, sino que la densidad regulatoria va a más. No solo materialmente es un motivo de reflexión la evolución de la intensidad normativa, sino cuál es la base regulatoria. La cooperación regula el diálogo entre Gobiernos: por más que las leyes hablen de Administraciones y de relaciones administrativas, estamos ante relaciones intergubernamentales, instrumento donde se reúnen miembros de Gobiernos. Llama la atención y cuestiona el éxito de las medidas normativas que la ley que regula ese diálogo territorial, pero también su reforma y sus normas de desarrollo, se apruebe mediante procedimientos y fuentes del derecho con un debate es mínimo en sede intergubernamental y parlamentaria.

VI. EPÍLOGO: LA UNIÓN EUROPEA, FACTOR Y ACTOR DE DESARROLLO (TAMBIÉN NORMATIVO) DE LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA, PERO ¿EN QUÉ SENTIDO?

La Unión Europea es el factor más importante de desarrollo de la cooperación en el Estado autonómico y un actor más también en su configuración e incluso en su regulación jurídica. El PRTR ha sido por ahora el último eslabón en la evolución de la cooperación autonómica y una solución pragmática para la Unión, que ha podido aprobar los reembolsos, y para España, que ha podido recibirlas. El impacto de este plan sobre las relaciones cooperativas del Estado autonómicas suscita tres reflexiones finales.

Primero, la emergencia de los medios electrónicos como nuevo vector de centralización. El Estado central no solo lidera y dota de contenido a la cooperación autonómico con el poder presupuestario, sino también con la digitalización, como evidencia la plataforma Cooper@, la medida legal que ha aprobado España como compromiso con la Unión Europea para recibir esa ayuda financiera. En los Estados políticamente descentralizados, hay tres tipos

de recursos: competenciales, financieros e informativos. Tradicionalmente, las CC.AA. han priorizado los recursos competenciales y financieros (García Morales, 2017: 312). Sin embargo, la tecnología ofrece al poder central un nuevo instrumento para liderar las relaciones de cooperación a través de la gestión de información sobre los órganos de cooperación, su actividad y sus resultados, una coordinación que no es voluntaria, sino que se ha asegurado legalmente con un título competencial discutible. El PRTR es una ayuda financiera provisional y el recelo de distorsión competencial a través de la cooperación financiera disminuye cuando los importes bajan. Sin embargo, las normas legales sobre la cooperación en el Estado autonómico —sea en asuntos internos o europeos— han llegado para quedarse, al menos, todo parece indicar que más tiempo que el propio PRTR. No ha habido impugnación autonómica. Los celos competenciales se rebajan ante el dinero y las medidas normativas y no normativas que implica el PRTR dan como resultado unas técnicas y unos instrumentos de cooperación donde el Estado central cada vez es más fuerte.

Segundo. Las reformas normativas de la cooperación interna con base en el PRTR contribuyen a deriva economicista de la cooperación en el Estado autonómico, un fenómeno que no es nuevo pero que ha pasado a primer término. La dilución de la intergubernamentalidad en lo económico y presupuestario aflora en la Ley 40/2015 —bajo que la subyace un tratamiento de las CC.AA. como perceptoras de dinero más que como entes políticos que cooperan con el Estado sin jerarquía— y también en la esfera europea. Esa perspectiva economicista no debe hacer olvidar la esencia de la cooperación, como ilustra el espejo alemán, cuna del federalismo cooperativo en Europa: la cooperación ha sido la única vía de avance hacia un nuevo equilibrio de poderes para asegurar la capacidad de participación de los entes territoriales ante la centralización que impone la naturaleza de los retos que se deben abordar y tradicionalmente gracias al mayor poder presupuestario del Estado central (Albertí Rovira, 1986: 553-554).

Tercero. Reducir a las CC.AA. a receptoras de fondos, agravará desafección de las CC.AA. ante la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales. Sin un Senado que sea cámara de representación de las CC.AA. y sin conferencias que sirvan para agregar y representar intereses territoriales frente al poder central, no existen espacios en el Estado autonómico para la participación efectiva de las CC.AA. en decisiones estatales internas y europeas. El papel futuro de las regiones en un mundo globalizado es incierto, pero algo está claro: en el seno de la Unión, ningún país federal ni políticamente descentralizado ha dejado de serlo mientras crecen las tendencias a la descentralización en países centralizados (Cruz Villalón, 2013: 60-62). En estos últimos años emerge el concepto de sociedad europea (von Bogdandy,

2022: 16-21). Dentro de esa sociedad, también están las CC.AA. entre las regiones europeas. El proceso de europeización de los estatutos de autonomía fue un avance muy significativo para dar voz a las CC.AA. en Europa. Sin un refuerzo de los instrumentos de cooperación que permitan una participación real, no meramente formal de asistencia y asentimiento a una iniciativa del poder central, esa voz de las CC.AA. en la sociedad europea es débil.

Y un último apunte sobre la Unión Europea y la cooperación autonómica. Es un hecho que la Unión Europea y la organización territorial son realidades conexas. Y la cooperación es un elemento de la organización territorial. Pero «no disparen al pianista». La Unión es un factor y un actor fundamental en su desarrollo, sí, decisivo... no. El proceso de integración es el más potente motor de evolución de la cooperación en el Estado autonómico. Sin embargo, corresponde a quienes proponen las medidas que se elevan a Bruselas, a los actores «desde dentro», el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos, entender la necesidad de cambios y acometerlos. A tenor de la consolidación del *statu quo* y del alto grado de aceptación de los actores, con quejas, pero sin cambios, parece difícil remediarlo. En ese caso, los déficits de la cooperación seguirán dando que hablar, algo convertido ya en un clásico del Estado autonómico.

Bibliografía

- Aja, E. (2005). La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico. En J. Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2005* (pp. 789-801). Barcelona: Institut de Dret Públic.
- Albertí Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Álvarez Suárez, M. y Domínguez Viera, J. (2019). Las diferentes aproximaciones metodológicas para la prevención y detección de problemas regulatorios en el ámbito económico. *Revista de Economía ICE*, 907, 69-82. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6809>.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2019). *Evaluación del gasto público 2018*. Madrid: AIReF.
- Balaguer Callejón, F. (2016). La integración del pluralismo territorial infraestatal en los procesos normativos de la Unión Europea. En F. Rubio Llorente, J. Jiménez Campo, J. J. Solozábal Echavarría, P. Biglino Campos, Á. J. Gómez Montoro (coords.). *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 401-415). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Beltrán García, S. (2012). Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, 133-156. Disponible en: <https://is.gd/HgaLAL>.
- Benz, A. (1993). Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den *Ländern*. *Die öffentliche Verwaltung*, 3, 85-95.

- Börzel, T. (2002). Kooperation statt Wettbewerb. Die Regionen vor der Herausforderung der Europäisierung. En T. Conzelmann y M. Knodt (Hrsg.). *Regionales Europa/Europäisierte Regionen* (pp. 123-139). Frankfurt; New York: Campus Verlag.
- Carmona Contreras, A. M. (2009). La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol? *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 237-256. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.23.2009.6846>.
- Carmona Contreras, A. M. (2019). Sobre el futuro de la Constitución: proyección y encaje europeos. *Revista de las Cortes Generales*, 107, 61-92. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1440>.
- Carmona Contreras, A. M. y Kölling, M. (2013). La participación de las CC. AA. en la negociación de la política de cohesión *Ambitions beyond Capacity? Revista de Estudios Políticos*, 161, 239-278. Disponible en: <https://bit.ly/3WaynXG>.
- Carranza, G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Colino, C. y Parrado, S. (2009). Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales. En X. Arbós Marín (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores* (pp. 135-298). Barcelona: IEA.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Consejo de Estado (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. Madrid: Consejo de Estado.
- Cruz Villalón, P. (2006). Introducción. En P. Cruz Villalón (coord.). *Hacia la europeización de la Constitución española* (pp. 21-49). Bilbao: Fundación BBVA. Disponible en: <https://doi.org/10.59991/rvam/2005/n.12/623>.
- Cruz Villalón, P. (2013). Rasgos básicos del derecho Constitucional de los Estados en perspectiva comparada. En A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón y P. M. Huber. *El derecho Constitucional en el Espacio Jurídico Europeo* (pp. 15-68). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Pedro Bonet, X. (2011). La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. En J. Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2010* (pp. 789-801). Barcelona: Institut de Dret Públic.
- Díez Sastre, S. y Marco Peñas, E. (2024). El derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: ¿evolución del derecho público a través de un nuevo *spending power*? *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 285, 41-78. Disponible en: <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.22271>.
- Donaire Villa, F. (2023). Gobernanza multinivel territorial en la ejecución de los fondos *Next Generation EU* en España. En J. I. Ugartermendía y G. Martinico (dirs.). *Fondos Next Generation EU: Retos y desafíos. Especial referencia a la gobernanza multinivel* (pp. 175-193). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- García Morales, M. J. (anual). *Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas*. En Informe Comunidades Autónomas. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- García Morales, M. J. (2009). Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales. En X. Arbós Marín (coord.). *Las relaciones intergubernamentales*

- en el Estado Autonómico. La posición de los actores* (pp. 43-134). Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- García Morales, M. J. (2017). *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- González García, I. (2016). El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma. *Revista d'Estudis de l'Autogovern/Journal of Self-Government*, 23, 160-200. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.5>.
- González Pascual, M. (2013). *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- González Pascual, M. (2021). *Las salvaguardas de la autonomía política antes las crisis*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Huber, P. M. (2013). Estatalidad abierta. Un análisis comparado. En A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón y P. M. Huber. *El derecho Constitucional en el Espacio Jurídico Europeo* (pp. 169-141). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mampel Alandete, D. (2025). *Transparència de la cooperació intergovernamental i gestió de recursos informatius: el Registre de convenis de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2018). La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: a vueltas con una cuestión recurrente a la espera de una adecuada regulación constitucional. En E. Aja, F. J. García Roca, J. A. Montilla Martos y L. Díez (dirs.). *Informe Comunidades autónomas 2017* (pp. 41-81). Barcelona: Institut de Dret Públic. Disponible en: <https://is.gd/Be1sya>.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2000). *Informe sobre cumplimiento de los Acuerdos de participación interna de 1994*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (2024a). *El sistema de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas: Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2023*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Disponible en: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/InformeOrganosCooperacion2023.pdf.
- Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. (2024b). *Informe sobre los convenios de cooperación Administración General del Estado-Comunidades autónomas suscritos en 2023*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Disponible en: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/2023-INFORME_CONVENIOS_COOPERACION_ESTADO-CC_AA..pdf.pdf.
- Montilla Martos, J. A. (2023): 119). El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 105-135. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Publishing. Disponible en: <https://is.gd/gUd8QN>.

- Palermo, F. y Kössler K. (2017). *Comparative Constitutionalism*. Oxford; Portland: Hart Publishing.
- Pérez Medina, J. M. (2009). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 19, 313-355. Disponible en: <https://is.gd/qP2poJ>.
- Pérez Medina, J. M. (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis de l'Autogovern-Journal of Self-Government*, 31, 17-64. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.44>.
- Pérez Medina, J. M. (2021). El sistema autonómico y la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. En A. Blanco, A. Chueca, J. A. López-Ruiz, S. Mora (coords.). *Informe España 2021* (pp. 408-469). Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Poirier, J. y Hartery, J. (2022). Para-constitutional engineering and federalism: Informal constitutional change through intergovernmental agreements. *International Journal of Constitutional Law*, 20, (2), 758-787. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moac040>.
- Poirier, J. y Saunders, Ch. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, J. Ch. Saunders y J. Kincaid (ed.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems* (pp. 440-498). Ontario: Oxford University Press.
- Porras Ramírez, J. M. (2024). La reforma del marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Europea: ¿una revisión realista del Pacto de Estabilidad y Crecimiento? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 143-174. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.06>.
- Ridaura Martínez, M. J. (2006). *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Roig Molés, E. (2002). *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rudolf, W. (2008). Kooperation im Bundesstaat. En J. Isensse y P. Kirchhof (eds.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (vol. 4) (pp. 1005-1048). Heidelberg: C. F. Müller.
- Sanjaume-Calvet, M., Grau Creus, M., Torres, P., Barbet-Porta, B. y Jodar, M. (2024). A case of top-down intergovernmentalism? The Spanish bilateral cooperation commissions. *South European Society and Politics*, 29 (3), 1-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2025.2470555>.
- Sevilla Duro, M. A. (2021). La participación ascendente de *Länder* y Comunidades Autónomas en la Unión Europea. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 44, 69-93. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/rjuam2021.44.002>.
- von Bogdandy, A. (2022). *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.