

**II · INSTRUMENTOS Y VÍAS DE  
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES**



MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

*Profesora titular de Derecho Constitucional de  
la Universidad Autónoma de Barcelona*

SUMARIO: 1. El desarrollo y la evolución de la colaboración en España: un tema permanente en un escenario inmerso en cambios. 1.1. La aparición de la colaboración (vertical) y su institucionalización multilateral y bilateral. 1.2. Las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) en el marco de las reformas estatutarias: de nuevo sobre la bilateralidad y las novedosas previsiones sobre participación. 1.3. Y, en paralelo, más multilateralidad: la creación de la Conferencia de Presidentes, nuevas tendencias en la participación en asuntos europeos y la regulación sectorial de relaciones cooperativas. 2. La institucionalización de los instrumentos de relación entre Estado y CCAA. 2.1. La multilateralidad como modo de actuación ordinario. La centralidad de la red de Conferencias Sectoriales. 2.2. ¿La bilateralidad en ascenso? La irrupción de las nuevas Comisiones Bilaterales. 3. La debilidad de los instrumentos entre CCAA. 3.1. El *statu quo* de la colaboración entre CCAA: pocos convenios, escasos consorcios, ausencia de Conferencias horizontales y variedad de prácticas informales. 3.3. El reto de avanzar en una mayor cultura de la colaboración horizontal. 3.4. Las expectativas de cambio: ¿hacia un despegue de la colaboración entre CCAA? 4. La aparición de la Conferencia de Presidentes. 4.1. ¿Cómo se percibe la Conferencia de Presidentes?: la necesidad y la oportunidad de su creación. 4.2. ¿Qué debe hacer la Conferencia de Presidentes?: foro de discusión, foro de decisión, foro de coordinación... 4.3. ¿Cómo debe funcionar la Conferencia de Presidentes? 4.4. La Conferencia de Presidentes en el sistema de relaciones institucionales. 5. Conclusiones y propuestas.

Llevamos casi treinta años hablando de los problemas de la colaboración en el Estado autonómico. De forma recurrente, la colaboración se ha venido planteando como uno de los problemas de nuestro sistema, lo que

nos sitúa en una posición peculiar en el contexto comparado donde la colaboración tiene problemas, pero no se vive ella misma como un problema. Es cierto que en España hay aspectos mejorables, pero la colaboración existe y es consentida por los actores en un grado muy elevado, incluso cuando puede ser anómala desde un punto de vista jurídico-constitucional. Su estudio arroja percepciones distintas que se mueven entre la moderada satisfacción y las quejas abiertas. Y también arroja una creencia compartida entre los actores: cooperar es necesario, cooperar debe servir para mejorar y es preciso cooperar mejor. Distintas variables inciden en el diverso grado de percepción de los instrumentos cooperativos. Las sensibilidades entre CCAA son diferentes, los puntos de vista del actor político no siempre coinciden con el del nivel técnico, y dentro del nivel técnico las percepciones de los actores que son juristas no son las mismas que las de otros actores, ni dichas percepciones son iguales entre sectores, o desde la Administración General del Estado o en las administraciones autonómicas.

Teniendo en cuenta el punto de vista de los actores, en esta parte del trabajo se abordarán los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, en particular desde un doble plano: por un lado, la incidencia de la intervención normativa en dichos instrumentos (en qué medida el Derecho ayuda o frena la creación y el funcionamiento de las estructuras cooperativas) y, por otro lado, la incidencia de esos instrumentos en el marco jurídico (qué repercusión tiene la cooperación que se produce en dichos órganos sobre el orden constitucional). No es lo mismo eficacia que legalidad: el grado de satisfacción de las relaciones cooperativas se puede medir por sus resultados, pero también se debe valorar si su desarrollo y su funcionamiento, por más que se obtengan resultados, es conforme con el ordenamiento jurídico. Es ahí donde se detectan las patologías en el funcionamiento y en las prácticas cooperativas y también en el Derecho, que debe canalizar y dar seguridad a estas prácticas, no entorpecer su desarrollo. En todo caso, vale adelantar que en el Estado autonómico el problema no son las estructuras ni los instrumentos de la colaboración, que existen —en mayor o menor medida— y no distan demasiado de los de otros sistemas, sino el uso y el funcionamiento de los mismos.

En la práctica, en España, hay tres niveles de colaboración muy distintos, parcialmente entrelazados, que plantean problemas también diversos. Por un lado, hay unas estructuras de colaboración vertical (Estado-CCAA)

multilateral y bilateral. La colaboración multilateral ha empezado por el sector y se produce mayoritariamente ahí. La opinión que se manifiesta por quienes tienen un conocimiento directo del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales resulta muy significativa. Se verán los límites del marco normativo y la importancia que alcanzan actitudes políticas, territoriales y cuestiones casi personales muy por encima del marco normativo. Y también, en un plano funcional, se comprobará que las Conferencias Sectoriales han ido mucho más lejos de lo que apuntaba la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, se planteará la incidencia de las Comisiones Bilaterales en el sistema y las consecuencias, todavía por ver, de la irrupción de esa nueva bilateralidad formal que han reconocido los nuevos Estatutos con el anclaje de Comisiones Bilaterales en los nuevos textos. Se trata de una novedad relativa porque la bilateralidad ha existido siempre y desde el principio en el Estado autonómico, pero los nuevos Estatutos formalizan y dan visibilidad institucional a esa bilateralidad. Los primeros años de experiencia de estas nuevas comisiones y los pronósticos de quienes trabajan en este nuevo contexto aportan datos significativos sobre lo que pueden significar estos órganos. Y ese esfuerzo de prognosis es especialmente importante en unas estructuras que inician (o pueden iniciar) una nueva etapa, aunque, hoy por hoy, todavía resulta una incógnita saber si van a representar una nueva forma de trabajo o más de lo mismo. En segundo término, no existe prácticamente una estructura formalizada de relaciones horizontales (entre CCAA). Se explorarán las razones por las que no se ha desarrollado la colaboración entre comunidades autónomas con los instrumentos y la normalidad que cabría esperar tras más un cuarto de siglo de generalización del autogobierno. La finalización de este estudio coincide con un momento aparentemente de cambios en este plano: durante mucho tiempo las palabras que mejor podían describir esta dimensión de las relaciones intergubernamentales eran «rutina» y «escasa novedad». Sin embargo, en los últimos tiempos parecen abrirse vías que indican que algo puede estar moviéndose, quizás un inicio de etapa en el sistema autonómico, donde parece que ha llegado la hora de la colaboración horizontal. Y en tercer término, y a pesar de su escasa trayectoria, hemos contado en el estudio con la Conferencia de Presidentes Autonómicos y el Presidente del Gobierno central. Aunque por ahora rodeada de un halo de incertidumbre, que se está incrementando ante su falta de convocatoria desde 2007, más de dos años, puede elevar el tono político del plano vertical y consolidar una imagen más

completa del Estado autonómico. Ese foro autonómico vertical puede ser el entorno en el que los dirigentes autonómicos de mayor nivel se planteen una colaboración directa entre ellos. Resulta curioso cómo una conferencia que se percibe como útil, aunque con muchos problemas en el formato hasta ahora ensayado, corre el riesgo en convertirse en un experimento de futuro incierto.

## **1 · El desarrollo y la evolución de la colaboración en España: un tema permanente en un escenario inmerso en cambios**

El escenario en que se mueven los tres niveles de colaboración apuntados resulta fundamental para efectuar el diagnóstico y proponer una terapia posible para los problemas de cada uno de ellos. Ese escenario no es estático. Aparece marcado por fuertes inercias de origen —claves para entender la colaboración en España— y se encuentra inmerso más que nunca en cambios provocados por recientes reformas normativas que crean un nuevo campo de juego para los actores.

### **1.1 · La aparición de la colaboración (vertical) y su institucionalización multilateral y bilateral**

La colaboración en el Estado autonómico surge, como casi todo en nuestro sistema, para dar respuesta a necesidades pragmáticas. Y surge desde el mismo inicio de la puesta en marcha del Estado autonómico. Ese desarrollo espontáneo de la cooperación en nuestro sistema es también habitual en otros países. Sin embargo, sí es algo privativo de nuestro sistema que esa aparición sea exclusivamente vertical y, *ab initio*, multilateral y bilateral, no sólo sin relaciones horizontales —previstas constitucionalmente con grandes reticencias—, sino en detrimento de ellas.

El hecho de que, paralelamente a la institucionalización de estructuras e instrumentos cooperativos, se haya ido a una normativización de los mismos es también habitual en el Derecho Comparado. Normalmente, llega primero el hecho (la realidad cooperativa) y luego el Derecho (la intervención normativa en dichas prácticas). Pero el papel de la intervención normativa en la colaboración en el Estado autonómico, siendo decisivo, es también muy distinto. Para empezar, en España, esa intervención está en el

propio origen del sistema. Una regulación general del sistema cooperativo por ley —y por ley estatal— de la colaboración no se acostumbra a producir en otros países de nuestro entorno donde los instrumentos y prácticas cooperativos tienen amplia tradición. En nuestro país, la intervención normativa se ha percibido desde el inicio como necesaria. Ha intentado cubrir la ausencia de previsiones expresas en el texto constitucional. Y, sin duda, dicha intervención ha contribuido, como se verá, a institucionalizar y potenciar unos instrumentos cooperativos ya existentes en la dimensión vertical, pero empieza con un gran fracaso, como fue la LOAPA, y, desde entonces, la intervención normativa ha quedado marcada por la desconfianza. Hasta tal punto es así que, veinticinco años después de la LOAPA, se constata que la regulación de colaboración se liga todavía en el imaginario colectivo a intentos armonizadores.

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en lo que queda del proyecto de LOAPA, constituye la primera norma que regula el fenómeno cooperativo desde una extraordinaria prudencia. Basta leer la contención con la que se abordan en ella las Conferencias Sectoriales. El siguiente intento en la historia de la intervención normativa de la colaboración en España se produce con la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aprobada como consecuencia de los II Pactos Autonómicos (bajo un gobierno del PSOE) y su reforma en 1999 (bajo un gobierno del PP). Dicha norma constituye, junto con lo que queda vigente de la mencionada Ley 12/1983, el marco normativo básico de las relaciones cooperativas en nuestro sistema. La Ley de 1992 se aprueba con base en el artículo 149.1.18 CE, referido a las bases del régimen de las Administraciones Públicas. El Tribunal Constitucional ha interpretado de una forma muy amplia dicho título, pero algunos actores han planteado la dudosa entidad de ese título competencial para aprobar una ley que regula no sólo relaciones interadministrativas, sino relaciones entre gobiernos. Más allá de aspectos competenciales, materialmente el planteamiento de la ley es sobre todo instrumental. Se regula el deber de auxilio entre administraciones, pero fundamentalmente se disciplinan instrumentos de colaboración que en la mayoría de los casos eran técnicas con una práctica previa y acreditada, como las Conferencias Sectoriales y los convenios. La Ley 30/1992 impulsa instrumentos claramente multilaterales, en particular las Conferencias Sectoriales, y lo hace en un momento en que es especialmente relevante fomentar este tipo de relación, pues su aprobación coincide con la equiparación competencial entre las CCAA y,

por tanto, en un momento donde la necesidad de foros multilaterales era estratégica. Los órganos bilaterales, que aparecen espontáneamente, y en paralelo a los multilaterales, tendrán el respaldo legislativo en la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, junto a nuevos procedimientos multilaterales como los planes y programas conjuntos.

Se trata de una regulación de la colaboración que puede pasar desapercibida en una ley muy amplia (con más de cien artículos), llamada de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, donde la cooperación se aborda en apenas seis preceptos dentro de un título I, «De las administraciones y sus relaciones», que poco refleja el carácter intergubernamental, y no sólo interadministrativo de las mismas, tanto por sus actores, como por las políticas que comprometen. Quizá la Ley habla de relaciones entre administraciones para justificar el título competencial conforme al cual se aprueba. Pero quizás también ha habido un cierto temor a asumir el carácter político que tiene la colaboración en el Estado autonómico.

En todo caso, la regulación de la Ley 30/1992 es un marco normativo básico que contiene unos criterios generales, y que, tras más de quince años de entrada en vigor, prácticamente se ha ido copiando en algunas legislaciones autonómicas, ayudando así a interiorizar la relevancia creciente de los procesos cooperativos también dentro de las CCAA.

¿Qué importancia le dan los actores al marco normativo, en especial a la Ley 30/1992? Los actores, en general, valoran este marco normativo de forma positiva. En particular, se elogia su parquedad. También hay coincidencia en que el problema no está en el diseño jurídico, sino en la voluntad política de activarlo. Se detecta una percepción unánime sobre la conveniencia de introducir mejoras en la misma, pero se prefiere mayoritariamente el mantenimiento de la regulación actual antes que una nueva regulación con el nombre de Ley de Cooperación. La sola mención de un proyecto de este estilo suscita desconfianza y pocas opiniones favorables. Según una idea extendida entre los actores, hay un borrador de la Ley de Cooperación que va surgiendo con gobiernos de diferente signo. En 1990, Jesús Posada, Ministro de Administraciones Públicas en un gobierno de Aznar, anunció una Ley de Cooperación que no llegó a concretarse. Representantes de diversos grupos parlamentarios volvieron a asociarla con recortes de competencias para las CCAA y con una regresión en el Estado autonómico. Jordi Sevilla, Ministro de Administraciones Públicas en un gobierno de Rodríguez Zapatero, sugirió de nuevo una Ley de Cooperación.

ción y Participación en 2006. En este caso, la propuesta proponía un cambio de lenguaje. Se introdujo el término «participación», una idea que emerge del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, en ese momento en vías de aprobación. Se anunció ese Proyecto de Ley para mejorar las Conferencias Sectoriales, para desarrollar los preceptos del Estatuto catalán que establecían la participación de la Comunidad en organismos del Estado, así como para regular el régimen de funcionamiento de la Conferencia de Presidentes. Dicha iniciativa tampoco cristalizó.

## **1.2 · Las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) en el marco de las reformas estatutarias: de nuevo sobre la bilateralidad y las novedosas previsiones sobre participación**

Desde el camino iniciado por la Ley 30/1992 y su reforma en 1999, el paso siguiente en el proceso de institucionalización y normativización de los instrumentos cooperativos ha sido el reflejo de este tipo de relaciones en los nuevos Estatutos. Tras las reformas estatutarias, los nuevos textos representan la regulación con mayor rango normativo de este tipo de relaciones. De hecho, la previsión de estas relaciones en la norma estatutaria integra a las relaciones de colaboración en el bloque de la constitucionalidad. Entre ellos, el Estatuto catalán es el que mayor atención y extensión dedica al tema y ha sido en buena parte referente para las reformas posteriores, pues todas ellas han contemplado dichas relaciones con sustantividad sistemática propia en el texto del nuevo Estatuto.

La regulación de las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos denota la naturalidad con la que hoy día se han integrado este tipo de instrumentos y prácticas en el ejercicio de las competencias. La licitud constitucional de la cooperación se salva con el principio de indisponibilidad de las competencias, de forma que la titularidad de la misma (su propiedad) es irrenunciable para una instancia, pero su ejercicio (su posesión) puede articularse de forma conjunta para resolver los problemas transversales que hoy día deben encarar los poderes públicos. El hecho de que el instrumento regulador sea el Estatuto incide en el contenido y en los límites de esta regulación. Los estatutos no pueden corregir problemas que están en la Constitución, pero tienen un margen amplio, dentro del marco constitucional, para abordar las relaciones de colaboración. Los nuevos Estatutos contienen gran variedad de relaciones (dimensión vertical y horizontal, multi-

lateral y bilateral) pero varían en los mecanismos concretos. En la mayor parte de los casos, se trata de instrumentos y procesos de decisión ya existentes que se elevan a rango estatutario.

Por lo que respecta a los instrumentos, la novedad más destacada ha sido el anclaje estatutario de las Comisiones Bilaterales, en particular a partir de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, una novedad controvertida ya que su regulación ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional. Salvo el Estatuto de la Comunidad Valenciana y el de las Islas Baleares, el resto de nuevos Estatutos han previsto este tipo de órgano, siguiendo la estela del texto catalán aunque con configuraciones diversas. Dichas Comisiones existen desde el inicio del Estado autonómico y tienen respaldo legal en la Ley 4/1999 y en la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, reformada en el 2000 justamente para atribuirles una función preventiva de conflictos. La nueva regulación les da un rango político, una funcionalidad más amplia y un carácter de permanencia superior al anterior. Más allá de si un Estatuto de Autonomía sólo puede regular *in extenso* instrumentos bilaterales, y no mecanismos multilaterales, la previsión de estas Comisiones significa mucho más que dar visibilidad a un instrumento de colaboración. Plantea por primera vez de forma clara en nuestro sistema la dimensión política —y no sólo interadministrativa— de la cooperación en España. Y su regulación en el Estatuto catalán, y en el resto de los que lo han sucedido cronológicamente, visualiza también la existencia de CCAA que no renuncian a definir nuevas formas de bilateralidad, y actitudes de emulación por parte de otras. Así lo indican las percepciones de los actores sobre esta nueva bilateralidad formalizada, donde, aceptado que cada vez hay menos argumentos para competencias distintas entre CCAA, la distinción entre comunidades puede venir en función de la potencialidad que se quiera dar a las Comisiones Bilaterales, aunque, como se ha señalado, esa potencialidad todavía está por ver.

Junto a la apertura a la cooperación, un aspecto muy novedoso en los nuevos Estatutos de Autonomía es la previsión de derechos de participación en el ámbito competencial e institucional. La apertura a la colaboración no está sólo en los títulos que regulan las relaciones institucionales, sino que se desprende de todo el texto estatutario. Ahí aparece el elemento participativo no ya en los instrumentos, sino en los procesos de adopción de decisiones. Los nuevos textos estatutarios (salvo los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares) introducen la diferencia entre «colaboración» y «participación». Se trata de una distinción de origen doctrinal: en la cooperación ambas partes tienen competencias, actúan en posición de

igualdad y de forma voluntaria, mientras que en la participación una instancia, el Estado, es titular de la competencia pero su ejercicio afecta a la esfera de intereses de las otras instancias, de forma que, sin prejuzgar la titularidad única de la competencia, debe oír en el proceso de decisión sobre un ámbito de su competencia la opinión de la comunidad autónoma a través de diversos mecanismos de consulta no vinculantes. Las previsiones de participación son una novedad también relativa. Múltiples leyes estatales han previsto la participación de las comunidades en decisiones estatales. Dichas previsiones suscitan una valoración positiva entre los actores. Hay una apreciación bastante extendida de que se trata de un paso adelante, ya que aseguran una garantía normativa de intervención de las CCAA poco formalizada hasta el momento y que intenta superar uno de los principales problemas que tiene la voluntariedad de las relaciones cooperativas, como es la discrecionalidad —normalmente del Estado— en que quedaba la consulta a las CCAA. Se trata de previsiones con una importante potencialidad, si no se desactivan por el Tribunal Constitucional (en algunos casos se han impugnado en relación con el Estatuto catalán) o no se ponen en marcha. Y es que el problema surge en la formalización de estas previsiones. Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales son ambivalentes: pueden servir tanto para articular la colaboración como la participación. Los propios Estatutos indican en ocasiones cuál es el instrumento concreto de formalización sobre todo en clave bilateral, aunque el Estado puede abrir la participación multilateralmente. Con ello se abre un nuevo papel, tanto para las estructuras bilaterales como para las multilaterales, y concebidas no como vías excluyentes, sino incluso como complementarias. En este campo, con todo, hay que expresar la cautela que se deriva de tratarse de opiniones referidas a posibilidades, más que a prácticas rutinizadas como son las que se constatan en Conferencias Sectoriales.

### **1.3 · Y, en paralelo, más multilateralidad: la creación de la Conferencia de Presidentes, nuevas tendencias en la participación en asuntos europeos y la regulación sectorial de relaciones cooperativas**

En paralelo a la formalización de la bilateralidad en los nuevos Estatutos, también gana espacio la multilateralidad, ya sea formalmente o a través de prácticas informales. La Conferencia de Presidentes, la iniciativa

más importante en materia de colaboración en las relaciones entre el Estado y las CCAA en el Estado autonómico, se crea en 2004 como órgano multilateral. El Acuerdo de la CARCE de 2004 sobre participación de las CCAA en las instituciones europeas abre vías para la concertación horizontal que parece estar desarrollándose informalmente. Y abre también vías a un tipo de concertación multilateral entre CCAA ante la exigencia de adoptar una posición común, por acuerdo de las propias comunidades, para la posible intervención del representante autonómico ante el Consejo. Por su parte, la legislación sectorial recurre de forma creciente a instrumentos cooperativos con una intensidad hasta el momento desconocida en nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, es, sin duda, el caso más espectacular: el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, una Conferencia multilateral, adopta decisiones que se articulan mediante convenios bilaterales entre el Estado y una comunidad a través de los cuales se obtiene el segundo nivel de financiación entre las CCAA y el Estado. En ese caso, el Estado sólo pone dinero si la comunidad autónoma hace un esfuerzo de cofinanciación, «al menos igual a la de la Administración General del Estado» (art. 32.3 de la Ley 39/2006). Las CCAA pueden negarse a firmar el convenio, pero el precio político es alto, ya que si una comunidad no firma, sus ciudadanos no tienen acceso a la prestación. En ese sistema no hay la misma flexibilidad que en los demás acuerdos de una Conferencia Sectorial, porque las decisiones del Consejo Territorial se elevan a Real Decreto del Consejo de Ministros. Ese elemento de vinculación normativa pretende garantizar el cumplimiento de sus acuerdos, pero también puede dificultar llegar a esos acuerdos en dicho foro, dadas las consecuencias que en esos casos tienen los pactos. La cofinanciación suele ser uno de los elementos de la planificación conjunta. En todos los sistemas políticamente descentralizados ha sido necesario diseñar sistemas de planificación y en algunos de ellos (claramente en el sistema alemán) ha sido necesaria una reforma constitucional para dotar de base constitucional unas prácticas que se empezaron a desarrollar espontáneamente y acabaron siendo *contra constitutionem*. En Alemania, en 1969, se llevaron a la Ley Fundamental de Bonn las llamadas tareas comunes, ámbitos concretos donde Bund y Länder deben o pueden actuar conjuntamente. Y, dicho sea de paso, el diseño de esos mecanismos cooperati-

vos tan intensos se hizo a través de una reforma constitucional para reconducir al derecho prácticas que eran una clara subversión del orden competencial, porque el Bund intervenía con dinero en ámbitos exclusivos de los Länder. En España, los convenios sobre dependencia comportan importantes aportaciones del Estado y son una pieza de un entramado cooperativo especialmente intenso, hasta el punto de que convierte el ámbito de dependencia propiamente en una especie de tarea común consentida, esto es, en un ámbito de acción conjunta entre el Estado y las CCAA *ex lege*.

No estamos en condiciones de saber si el modelo cooperativo de la Ley de la Dependencia va a ser un experimento, un caso específico, o un punto de inflexión extrapolable a otros sectores en la cooperación vertical en España, pero sí se detecta el creciente recurso en normas estatales sectoriales a la colaboración (y a la cofinanciación) en ámbitos de competencias autonómicas: a título de ejemplo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, prevé explícitamente que el Estado promoverá programas de cooperación territorial que se han planteado en la Conferencia Sectorial del ramo y han propiciado un crecimiento de la actividad convencional muy notable en estos últimos años. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, convierte al convenio vertical en una pieza básica en la ejecución del Plan de Desarrollo Rural Sostenible, y el Real Decreto 111/2008, de 1 de febrero, para la promoción de actividades para la salud bucodental para el 2008, prevé una subvención directa a las comunidades para realizar las acciones indicadas en la norma reglamentaria en régimen de cofinanciación. Curiosamente, la idea de una Ley de Cooperación provoca reticencias (muchas más que aceptación), mientras que mayoritariamente se acepta que la colaboración tiene que hacerse por sectores. Posiblemente, la colaboración sólo puede regularse en el sector concreto; sin embargo, precisamente se están aprobando leyes con modelos cooperativos tan intensos en algunos sectores que, por su incidencia en competencias exclusivas de las CCAA, se pierde *de facto* la dimensión voluntaria de la colaboración a cuenta de dichas leyes. Evidentemente, cuanto más popular es una política y más dinero representa para una comunidad, más difícil es negarse a participar en esa estructura cooperativa.

La colaboración, y la intervención normativa sobre la colaboración, no cesa de crecer por sectores, pero no se percibe en España un debate sobre la extensión de la colaboración, o sobre qué debe llevarse por la vía coope-

rativa. Tal debate sí se ha planteado en otros sistemas, como claramente ha sucedido en el caso alemán, donde en la reforma de la Ley Fundamental de Bonn en 2006 justamente se han recortado las llamadas tareas comunes para volver a una delimitación más clara de competencias (nuevos arts. 91a y 91b LFB), pero dicho sea de paso de una forma muy tímida y menos ambiciosa que en los debates iniciales. Las tareas comunes son, como ya se ha indicado, ámbitos donde la Federación y los Länder deben o pueden actuar conjuntamente (tareas comunes obligatorias o facultativas). La tarea común obligatoria considerada más importante, la ampliación y construcción de universidades, incluidos los hospitales universitarios, considerada competencia conjunta, se ha suprimido y ha pasado a convertirse en competencia exclusiva de los Länder. El resto de tareas comunes obligatorias se mantienen (mejora de la estructura económica regional y mejora de la estructura agraria y protección de cosas). El recorte de las tareas comunes obligatorias se ha compensado con una ampliación de las tareas comunes facultativas, a las que se traslada la cooperación científica entre el Bund y los Länder; se potencia, pues, el ámbito de la colaboración voluntaria en virtud de convenio entre ambas instancias. La planificación educativa, una tarea común facultativa, se ha suprimido, porque se previó pero nunca pudo llevarse a cabo (se ha sustituido por una facultad de cooperación a través de un convenio vertical para determinar la eficiencia del régimen educativo en el contexto internacional y en los informes y recomendaciones relacionados con ello). Vemos ahí la reacción de un sistema federal maduro ante una tarea común no realizada, y ello alerta sobre el riesgo de diseñar mecanismos cooperativos no avalados ni por una sólida experiencia ni por una firme y amplia voluntad política de los distintos niveles de gobierno. Más allá de ello, el sistema alemán es posiblemente el paradigma más claro de conciencia de la cultura competencial en la actividad cooperativa.

## **2 · La institucionalización de los instrumentos de relación entre Estado y CCAA**

### **2.1 · La multilateralidad como modo de actuación ordinario. La centralidad de la red de Conferencias Sectoriales**

En ese escenario, la multilateralidad ha sido, por el momento, la forma más desarrollada y estable de cooperación entre el Estado y las CCAA, con

todo lo que implica la multilateralidad como forma potencial de participación del conjunto en decisiones generales. Sin embargo, se trata de una multilateralidad sectorial porque, salvo en el caso de la CARCE, no han existido durante todos estos años órganos de discusión general sin adscripción temática hasta la aparición de la Conferencia de Presidentes. Las Conferencias Sectoriales han sido las piezas más importantes en las relaciones de colaboración, pues son —aquellas— las que funcionan, el motor de la colaboración: de ellas surgen otros productos cooperativos, tales como planes y programas conjuntos y convenios. La multilateralidad en nuestro sistema es más inducida en su inicio que espontánea. Las Conferencias Sectoriales están en el origen del sistema autonómico y en la primera intervención normativa en la cooperación. La ya citada Ley 12/1983 del Proceso Autonómico prevé dichos órganos (de hecho, es el único instrumento cooperativo que prevé) con un tenor similar al del proyecto de LOA-PA que pretendía generalizar por ley la multilateralidad por sectores siguiendo el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la primera Conferencia Sectorial en constituirse en 1981. El impulso decidido a las Conferencias Sectoriales se produce sobre todo a partir de los II Pactos Autonómicos en 1992, en el momento de la equiparación competencial. La multilateralidad se implanta (por sectores) por las mismas razones que en otros sistemas. Básicamente, esos motivos radican en las exigencias de discutir y tratar de forma unitaria determinados problemas que no pueden encararse sólo desde el marco geográfico de un ente territorial, a lo que en los últimos veinte años se ha sumado el factor europeo con un auge de los instrumentos también multilaterales dentro de todos los sistemas políticamente descentralizados. Ha sido una respuesta de los sistemas de distribución territorial del poder ante la necesidad de pactar múltiples aspectos relacionados con el proceso de integración.

### **2.1.1 · *¿Qué hacen las Conferencias Sectoriales? Más que «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector»***

El Tribunal Constitucional ha señalado que las Conferencias Sectoriales están previstas para «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector». En esos términos, confirmó el Alto Tribunal la regulación legal de las Conferencias Sectoriales en la sentencia sobre la

LOAPA, en 1983. Ante los recelos manifestados por los recurrentes sobre los efectos de esas reuniones en la autonomía de las CCAA y en la distribución de competencias, aquellas «no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» (STC 76/1983, de 5 de agosto). En realidad, las Conferencias Sectoriales hacen mucho más que intercambio de información, sin que haya una conciencia de la trascendencia de ese cambio en relación con la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional. Es más, es recurrente oír hablar de reforzar las Conferencias Sectoriales sin que se repare en este dato.

*a · Ambivalencia funcional según la distribución de competencias en el sector: participación, planes y financiación*

Las Conferencias Sectoriales tienen una gran ambivalencia y ello ya es algo asumido. Esa ambivalencia no se produce en todas las Conferencias; su ámbito de trabajo no es el mismo entre ellas, y sus funciones no pueden valorarse por un igual. El sector y, en particular, el régimen competencial sobre un ámbito, constituye una pieza básica para evaluar el volumen de actividad de una Conferencia Sectorial, su contenido y los productos que surgen de esa colaboración. Siempre se ha dicho que las Conferencias Sectoriales funcionan en exceso en función del talante del ministro de turno, pero hay Conferencias presididas por la misma persona, como la que puede estar al frente del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, con un funcionamiento muy distinto según el sector: actividad importante en agricultura, medio ambiente y una actividad menor en pesca, donde las competencias de las CCAA son más exigüas. Si en el pasado las Conferencias Sectoriales eran bastante desconocidas, gracias a los informes del MAP han ganado mucho en visibilidad. Y con esa visibilidad se detecta que las funciones que están desarrollando las Conferencias pueden reconducirse a la participación en políticas y decisiones generales que afectan a las CCAA, los planes y la colaboración financiera.

La *participación* se instrumentaría a través de la presentación y discusión de proyectos de ley y reglamentos, así como de todos los asuntos relacionados con el proceso europeo (en su fase ascendente o de ejecución del

derecho comunitario). Dicha función, que entraría dentro del intercambio de información, se produce especialmente en aquellas Conferencias donde el Estado tiene competencias normativas (por ejemplo, en la Conferencia de Educación, o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) y/o en Conferencias de sectores fuertemente europeizados (claramente, en la Conferencia de Medio Ambiente o de Agricultura). Hay coincidencia en que las Conferencias Sectoriales pueden y deben ser un foro de participación de las CCAA en decisiones generales, pero no siempre es así. De hecho, muchos actores perciben dicha participación como el gran déficit de las Conferencias Sectoriales y su gran reto. El principal interés que genera una Conferencia Sectorial para las CCAA depende en buena medida de que se tenga la percepción de que se está contando con ellas en políticas generales.

El trámite de audiencia a las comunidades se encuentra escasamente formalizado. Algunas leyes prevén de forma expresa que dicho trámite suceda en Conferencia Sectorial. Hay en torno a la cuestión comentarios positivos:

La Ley de Prevención y Control Interno de la Contaminación pasó por Conferencia Sectorial cuatro veces, sustituyendo al trámite de consultas, de informes, que prevé la Ley del Gobierno para la Elaboración de los Proyectos. En vez de tener informes de cada comunidad autónoma, se sustituyó por debates de Conferencia Sectorial e informes que se vieron en Conferencia Sectorial. Y se llegaron a grandes soluciones [E47].

Pero se detectan muchas quejas sobre la absoluta voluntariedad en que queda en manos del poder central, en manos de un ministro, la decisión de llevar un proyecto normativo a la Conferencia Sectorial y el escaso margen maniobra de las CCAA:

No todos los proyectos normativos pasan por Conferencia Sectorial, y a veces, si pasan, cuando llegas a la Conferencia, te dicen que este reglamento va a salir mañana en el BOE [E104].

La vía del Grupo Parlamentario como un canal no sólo complemento de la multilateralidad, sino incluso como el canal principal, se detecta en algunas comunidades gobernadas por partidos nacionalistas:

Tú vas por el grupo parlamentario de aquí, ellos hacen de canal, de puente... están siempre ahí. Creo que el grado de relación que tiene un parlamentario con un gobierno es enorme, conocen a muchísima gente dentro de los ministerios. [...] En nuestro caso, más que complementario es canal principal, eso es lo que detecto [E77].

La Ley 30/1992 reconoce, tras su reforma en 1999, la figura de los *planes y programas conjuntos* y dispone que «corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica» (art. 7.2). Dichos planes pueden servir —y así está previsto— para una determinación conjunta de los objetivos y las aportaciones correspondientes de cada parte para el cumplimiento de los mismos. En cuanto que los planes conjuntos representan una codecisión, pueden convertir competencias exclusivas (normalmente de las instancias territoriales) en compartidas. Por ello, cabe plantear si dichos planes tienen en nuestro sistema fundamento jurídico suficiente en una ley estatal. En otros países, como en el caso alemán, esa reflexión, como se ha visto, ha llevado a reformar la Constitución para prever los procedimientos de planificación mixta en su propio texto. En la práctica, en España, los planes y programas conjuntos son una técnica todavía poco utilizada. Cada vez hay más planes del Estado que se presentan normalmente en Conferencia Sectorial. Las Conferencias Sectoriales no son, pues, el foro donde se elaboran esos planes, sino normalmente donde se informa a las CCAA de los mismos. Desde una comunidad se nos decía:

La Conferencia Sectorial se reúne siempre que el Ministerio tiene un plan que presentar a las comunidades, es un escenario de iniciativas ministeriales que cada vez tienen más forma de planes (...) En un Estado donde el poder central ya no tiene tantas competencias para hacer leyes, el plan es el instrumento clave para cualquier Ministerio [E104].

De forma creciente, se detecta que estos planes prevén la cofinanciación de las CCAA, de modo que éstas van a llevar cabo con dinero propio unos objetivos en los que normalmente no han participado y sobre unos ámbitos que suelen incidir en sus competencias. La previsión de cofinanciación en los planes estatales está creando sistemas de planificación mixta

donde hay cofinanciación, pero no codecisión de las CCAA en objetivos que vienen en buena parte marcados por el poder central.

Ello nos lleva al tercer gran cometido de las Conferencias Sectoriales: la *colaboración financiera*. Esta colaboración se produce en casi todas las Conferencias Sectoriales, pero es la única función de algunas Conferencias, que son «repartidoras» de créditos que el poder central pone a disposición de las CCAA. Dicha función tiene respaldo legal en la Ley 47/2003, de 16 de noviembre, General Presupuestaria (art. 86.2), modificada en este sentido para dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional en materia de territorialización de subvenciones (STC 13/1992, de 6 de febrero). Esa función se articula a través de Acuerdos del Consejo de Ministros que formalizan los «criterios de distribución, así como la distribución resultante» de los compromisos aprobados en Conferencia Sectorial con respecto a un crédito estatal. Se trata, por tanto, de la formalización de una decisión de Conferencia Sectorial que sobrepasa la función de intercambio de información con el que, como se ha visto, el Alto Tribunal admitió inicialmente su constitucionalidad. Pero sobre todo se trata de una función de las Conferencias Sectoriales que se produce en ámbitos de competencia de las CCAA, claramente en servicios sociales y, de forma creciente, en educación, para llevar a cabo programas de cooperación interterritorial. No toda la colaboración financiera que se pacta en Conferencia Sectorial representa automáticamente la distribución de un crédito entre las CCAA, pero sí la mayoría de ella: el 70% de los convenios suscritos entre el Estado y las CCAA cada año tienen un contenido financiero. Todos los convenios con prestaciones dinerarias no territorializan subvenciones del Estado a las CCAA, pero alrededor de un 50% de esos convenios sirven para repartir entre las CCAA un crédito estatal de acuerdo con criterios fijados en una Conferencia Sectorial. El estudio de campo arroja la existencia de críticas en algunas CCAA, que alertan sobre la posibilidad de invasión competencial por la vía financiera. Pero en la mayoría de CCAA no se expresan reticencias a lo que significa la aportación de recursos financieros: el riesgo de difuminar la distribución competencial y la delimitación de responsabilidades de cada instancia. En una comunidad autónoma, se ha llegado a manifestar con ironía la diferente percepción que hay de la invasión competencial por la vía normativa y por la vía financiera:

Hombre, si te dan dinero nunca es invasión de competencias [E28].

En otra comunidad, la percepción se expresaba en términos realistas:

Claro que nos mediatiza políticas autonómicas, claro que prefiero gastarme el dinero en nuestros déficit y no en los que me digan, pero es una situación en la que todos ganan: el Estado, control y visibilidad, y nosotros, fondos, sean muchos o pocos [E100].

Y en un Ministerio se hacía notar que:

Ninguna comunidad autónoma ha rechazado dinero porque entendiera que no era competencia nuestra dárselo [E03].

Todo ello constata que el Estado abre la vía de la colaboración con las CCAA casi siempre para repartir dinero en ámbitos de competencias propias de aquellas. De hecho, si no tiene competencias normativas, el uso del poder de gasto es vía que le queda para cooperar con las CCAA. Sin embargo, esa colaboración no se abre de igual manera a las CCAA en ámbitos de competencias compartidas o de competencias exclusivas del Estado.

#### *b · A vueltas con la colaboración financiera: territorialización de subvenciones y jurisprudencia constitucional*

De hecho, siempre que se habla de colaboración con el Estado es básicamente para hablar de dinero. Y la colaboración financiera puede estar teniendo un impacto en el orden competencial en nuestro sistema. Se detectan problemas en la fase previa a la territorialización de un crédito estatal, en concreto, en la escasa (incluso nula) participación de las CCAA en la determinación del carácter territorializable o no de una subvención. Se trata de un tema que emerge en las CCAA con nuevo Estatuto y que han recogido en el nuevo texto la participación de la comunidad en esa fase previa a la territorialización:

Hasta ahora, se territorializa lo que el ministro quiere pasar por Conferencia Sectorial, pero no aquello que [en el Ministerio] deciden no pasar por dicha Conferencia. Las Conferencias Sectoriales no son un buen foro para ello. Sería necesario algún tipo de órgano transversal y técnico, donde

estuvieran representadas las CCAA, que se encargara de esta cuestión decisiva. Y más ahora que esa participación de la comunidad en la determinación del carácter no territorializable de una subvención es un mandato previsto en el nuevo Estatuto [E93].

Más allá de esta reflexión de carácter previo, las Conferencias Sectoriales son el foro (de acuerdo con el art. 86.2 de la Ley General Presupuestaria) donde se llevan las subvenciones que se deciden territorializar. El Tribunal Constitucional ha confirmado que el Estado puede usar su poder de gasto incluso en el ámbito de competencias exclusivas de las CCAA, pero con importantes limitaciones, para evitar una invasión competencial por la vía financiera (STC 13/1992, de 6 de febrero). El estudio de campo arroja algunos signos de alerta (dicho sea de paso, consentidos por las propias CCAA) sobre la falta de ajuste entre la práctica real de territorialización de las subvenciones y la jurisprudencia constitucional. Aunque las sensibilidades entre CCAA varían, importa más el resultado (hacerse con recursos) que el respeto a la forma en que debe hacerse (criterios jurídico-constitucionales sobre territorialización de subvenciones).

El Tribunal Constitucional ha declarado que, en ámbitos de competencia exclusiva de las CCAA, si el Estado no invoca título competencial genérico o específico sobre la misma, la asignación de los fondos debe quedar territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado, y asignarse directamente a las CCAA como transferencias corrientes. Existiendo base jurisprudencial para ello, muchos actores han manifestado su preferencia por la territorialización del crédito en Conferencia Sectorial y la forma del subsiguiente convenio bilateral entre el Ministerio y su Departamento, pues se apunta la ventaja de no tener que batallar con el responsable de economía del mismo gobierno autonómico:

Para nosotros supondría pelearnos con nuestra propia administración, porque el dinero que va a [la] Hacienda [autonómica], luego tienes que pegarte [por él]. Desde luego entras en competencia tú con el resto de departamentos, con la pesca, con los agricultores... Tú has negociado dinero para hacer unas cosas y quieres ejecutarlo tú [E56].

El Alto Tribunal también ha declarado que si el Estado ostenta un título competencial genérico que se superpone a las competencias de las CCAA,

aun sobre una materia exclusiva, debe sólo regular el destino de la subvención hasta donde permita su título competencial a través de convenios «ajustados a los principios constitucionales y el orden competencial» (STC 13/1992, de 6 de febrero). A parte de la manifiesta amplitud con la que el Estado invoca títulos competenciales, en especial en ámbitos de competencia exclusiva autonómica, resulta difícil aseverar la invasión competencial por esta vía porque, a diferencia del MAP, en las CCAA no se halla cuantificado el dinero que representan para la comunidad y sus departamentos las cantidades que se reciben a través de convenios que territorializan subvenciones. Según datos del MAP (antes de la irrupción de la dimensión financiera que comporta la Ley de la Dependencia), las aportaciones estatales de los convenios no resultan una cantidad de especial trascendencia, si se comparan con el total del presupuesto de ingresos autonómicos. Sin embargo, parece ser éste un tema que empieza a acaparar atención en las CCAA, donde se nos ha comentado desde el Departamento de Economía y Hacienda de alguna de ellas cómo han detectado que los recursos que reciben a través de convenios con el Estado son cada vez más y representan un incremento superior al de otros recursos que se reciben del poder central.

Tampoco se observan percepciones unánimes en las CCAA sobre si los objetivos formalmente pactados afectan al margen de maniobra que dejan los convenios que instrumentalizan tales criterios para llevar a cabo políticas propias, un aspecto decisivo para el Tribunal Constitucional: mientras algunos entienden que los objetivos son suficientemente amplios y permiten llevar a cabo políticas propias, otros ven un contrato de adhesión. Un supuesto interesante para conseguir un elemento de presión que permita a las CCAA forzar una mayor negociación en los objetivos se ha producido cuando la cofinanciación trae causa de fondos europeos:

Ese dinero que ponen ellos [el Estado] viene de fondos europeos que tienen que justificar antes del 31 de diciembre. Y llegó un momento en el que tuvieron que pactar, y entonces las Comunidades Autónomas dijimos: «vamos a ver, vamos a pactar uno a uno» [E56].

La tendencia a la cofinanciación es creciente. La exigencia de cofinanciación se prevé en normas, planes, proyectos europeos y en gran parte de los Acuerdos de Conferencia Sectorial que formalizan los criterios de distribución y la distribución resultante de un crédito estatal (por ejemplo, servicios sociales y educación). En la práctica actual de las Conferencias

Sectoriales, en muchos casos, hay decisión sobre criterios de reparto y sobre objetivos. El Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar que el convenio no es condición sino medio para recibir unos fondos, algo que podría no estar sucediendo en la práctica, donde incluso se nos ha comentado desde una comunidad que la determinación de objetivos es previa a la de los criterios de reparto:

La iniciativa suele partir del Estado. El Estado se tiene que entender con diecisiete, por lo tanto, pone el lenguaje. Tú puedes debatir o no. Cuando se decide territorializar tal crédito, te dicen: por cada euro que te den, tú tienes que invertir otro euro y con estas condiciones. [...] Luego discutiremos si lo distribuimos en función de tal o [de] cual [E47].

Aunque existen quejas sobre esta situación, lo cierto es que estos casos no llegan a los tribunales. Incluso, en los casos excepcionales en que ello ha sucedido, los tribunales ordinarios han confirmado la capacidad del Estado de determinar objetivos por la vía de la cooperación financiera. La sentencia de la Audiencia Nacional, de 29 de mayo de 2007, da la razón al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la impugnación del Gobierno de La Rioja ante la Audiencia Nacional contra la negativa del Ministerio a firmar un protocolo en 2006 de prórroga de un convenio anterior entre las partes para la acogida de inmigrantes y el refuerzo educativo de la población escolar, por negarse el Gobierno autonómico a incluir una nueva línea de acción. La Audiencia Nacional entiende que el Estado puede incorporar objetivos en los criterios, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria (art. 86.2), que permite al poder central destinar créditos estatales «mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución, y, en su caso, fijarán las condiciones de otorgamiento de las subvenciones».

## **2.1.2 · ¿Cómo funcionan las Conferencias Sectoriales? El marco normativo**

Dentro de la red de Conferencias Sectoriales, unas han conseguido institucionalizarse más que otras. En ello han incidido factores de organización y funcionamiento. Valga también decir que muchos de esos factores son más extrajurídicos que normativos o, por lo menos, derivados de reglas

establecidas por el ordenamiento. Una de las entrevistadas, desde un Ministerio, lo expresaba de forma meridiana:

El problema no es de regulación, sino de generar un clima de confianza [E03].

#### *a · Regulación y autorregulación de las Conferencias Sectoriales*

Pero lo cierto es que la intervención normativa en las Conferencias Sectoriales es un elemento constante en el Estado autonómico. Están reguladas por ley, en la Ley 12/1983, que sigue vigente en este punto, y en la Ley 30/1992, que remite a la autorregulación de las propias Conferencias, esto es, a reglamentos internos adoptados por la propia Conferencia. Hay Conferencias Sectoriales previstas en leyes estatales de carácter sectorial (así, las Conferencias de Educación o de Consumo). En esos casos, la regulación legal viene a dar reconocimiento a estos instrumentos. Si bien eso es algo positivo porque reconoce la necesidad de diálogo, de discusión y de eventuales acuerdos entre Estado y CCAA, en nada afecta a la institucionalización o a la eficacia en el trabajo de estas Conferencias.

Casi la mitad de las Conferencias Sectoriales no disponen de reglamento, y casi en la misma proporción no se reúnen habitualmente. Las Conferencias que más funcionan disponen de reglamento interno, pero la mayoría de ellas han empezado a funcionar sin él. Hecha excepción del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como ya se dijo, primera Conferencia Sectorial creada en 1981, que aprobó su reglamento un mes después de su constitución, el resto de Conferencias constituidas en esa primera época (las Conferencias Sectoriales de Agricultura, Turismo, Educación o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) se empiezan a dotar de reglamento años después de su creación. La generalización de reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales se ha producido a partir de 1995. Estos datos indican que la presencia de reglamentos internos han contribuido a su proceso de institucionalización. Paradójicamente, se constata que muchos actores perciben la existencia de reglamento como un elemento secundario e, incluso, muchos de ellos desconocen su existencia.

La intervención normativa en las Conferencias Sectoriales, la regulación y la autorregulación de las mismas, aporta, al menos formalmente, unas reglas del juego en estos foros, algo que acorta espacio a la crítica («esta

Conferencia ni está regulada») y visualiza una vocación de permanencia de la Conferencia que ciertamente sólo la dinámica puede confirmar. Además de canal de procesos, el elemento normativo también ha demostrado que puede ser un arma arrojadiza en caso de episodios de politización. Y es que la existencia de reglamento de una Conferencia Sectorial es desconocida, como se ha visto, por algunos actores, mientras funciona, pero no en situaciones de conflicto político que se han llevado al conflicto jurídico: la sentencia de la Audiencia Nacional, de 27 de diciembre de 2006, ha condenado por inactividad a la entonces titular del Ministerio de Sanidad al no convocar la Conferencia, tal como habían pedido la tercera parte de los miembros (las CCAA gobernadas por el PP) en los términos del reglamento de la misma. Se trata de un pronunciamiento importante pues, como se ha indicado, una de las críticas recurrentes es que las Conferencias Sectoriales quedan en exceso al albur del ministro. Este pronunciamiento matiza esa discrecionalidad, por lo menos, si la petición de convocatoria por las CCAA está garantizada en el reglamento de la misma. En cualquier caso, no es una buena noticia que dichas plataformas tengan que convocarse por condenas judiciales, cuando, además, posiblemente el titular del Ministerio pueda ser otro en el momento de recaer sentencia.

*b · El papel director del Estado: convocatoria, orden del día, y «antelación suficiente»*

Más allá de la importancia que los actores puedan conceder al marco normativo, ¿qué opinan sobre aspectos concretos del régimen jurídico de las Conferencias Sectoriales? La convocatoria de estas Conferencias es el primer extremo de su régimen jurídico objeto de regulación: la Ley 12/1983 atribuyó dicha potestad al ministro competente del ramo, y la Ley 30/1992 ha recogido esa misma potestad añadiendo que la convocatoria «se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia» (art. 5.4).

La atribución de la convocatoria al ministro del ramo traduce jurídicamente el claro papel director del Estado en las relaciones de colaboración. Y quizás no podía ser de otro modo al inicio del sistema autonómico. A diferencia de otros países de nuestro entorno, España es un Estado políticamente descentralizado que se ha montado a partir de un sistema muy centralista.

Un entrevistado nos comentaba cómo la herencia de ese pasado ha permitido al poder central mantener un papel de referente en las relaciones cooperativas. La potestad de convocatoria del ministro refleja jurídicamente ese papel director, cuya constitucionalidad ha confirmado la jurisprudencia, si bien se ha señalado que no es un poder jerárquico (STC 76/1983, de 5 de agosto). Pero en una red de treinta y dos Conferencias Sectoriales constituidas (según datos del MAP de marzo de 2008), casi la mitad nunca se ha reunido o no lo hace habitualmente. En este punto, hay que constatar que la propia ley no se cumple, porque el ministro no sólo tiene la potestad de convocatoria, sino que debe ejercerla, pues la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, norma vigente, prevé que: «se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los consejeros de las distintas comunidades autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la Presidencia de uno de éstos» (art. 4.1). Y además, el estudio de campo arroja que a las Conferencias Sectoriales, en contra de lo que dice la Ley, no siempre asisten miembros del Gobierno, por parte del Estado o de las CCAA, con las repercusiones que ello puede tener en la capacidad de decisión sobre un tema. En el Derecho Comparado no es habitual crear Conferencias para que luego no se reúnan. Y en Alemania, en la única Conferencia expresamente vertical, la Comisión conjunta de la Ciencia, la Presidencia es conjunta, compartida por un miembro del Bund y uno de los Länder, que se van rotando.

El marco normativo vigente prevé que la convocatoria realizada por el ministro deba ir acompañada de un orden del día (art. 5.4 de la Ley 30/1992). El estudio de campo arroja que las CCAA verían bien una apertura del orden del día a ellas, pues son muchas las quejas al excesivo papel que asume el Estado como único director de orquesta con órdenes del día poco participados. Sin embargo, desde el Estado, se quejan de la pasividad de las CCAA, pues hay Conferencias Sectoriales donde se ha constatado que nunca o muy pocas veces las CCAA han pedido la inclusión de nuevos puntos:

Nunca he visto que las CCAA hayan pedido incluir nada en el orden del día [E102].

Y no se puede decir que sea por falta de previsiones normativas, porque hay reglamentos que prevén que las CCAA puedan incluir puntos en el orden del día. Sin embargo, mal puede ejercerse la iniciativa si no se ges-

tionan bien las reuniones y la circulación de la información previa indispensable, que son las quejas más recurrentes en las CCAA. El escaso tiempo del que se dispone a veces hay que ubicarlo en un marco normativo indefinido: la Ley 30/1992 habla de «antelación suficiente» y de que «se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia» (art. 5.4). Algunos reglamentos, algo más concretos, se refieren a la convocatoria con una antelación mínima que varía según las Conferencias: por ejemplo, «setenta y dos horas» (Reglamento del Consejo Interterritorial de Salud), «siete días» (Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural) o «con la antelación suficiente y, en todo caso, con una anticipación mínima de diez días hábiles (Reglamentos de la Conferencia Sectorial de Educación y de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales). La existencia de una convocatoria con poco tiempo impide preparar los temas con profundidad y contribuye a desaprovechar potenciales de estos foros multilaterales, como nos comentaban desde una comunidad:

El proyecto te llega tres días antes, con lo cual es imposible estudiar el borrador de la norma. Es necesario un tiempo muy superior para poder hacer sugerencias que permitan aportar mejoras técnicas en una disposición, algo que sería útil especialmente en normas reglamentarias [E104].

Además, también hay quejas sobre la documentación que hace llegar el poder central a las CCAA antes de una Conferencia Sectorial:

El Estado ha de enseñar papeles... con los medios telemáticos todo ello debería ser mucho más fácil [E104].

Los aspectos de convocatoria y orden del día están mucho más institucionalizados en el Derecho Comparado. El orden del día se comunica y se elabora entre tres y cinco semanas antes. En estos países, la regulación jurídica es también reflejo de una forma de trabajo distinta con una cultura de los tiempos también muy diversa. Pese a ello, resulta fundamental perfeccionar estos aspectos en nuestro sistema para aprovechar más las potencialidades de las estructuras de cooperación vertical. Los reglamentos de régimen interno de las Conferencias Sectoriales pueden ser modificados si existe acuerdo en el Pleno. Si tales aspectos son decisivos y mejorables, deberían reformarse las previsiones reglamentarias.

*c · Los órganos de apoyo: el trabajo técnico y el punto de vista competencial*

Un aspecto clave en las Conferencias Sectoriales es la existencia de órganos de segundo y tercer nivel que preparan la Conferencia. La Ley 30/1992 fue reformada en 1999, entre otras razones para dar reconocimiento legal a este tipo de órganos (art. 5.6). Las Conferencias que funcionan disponen de ellos. Concitan una opinión muy favorable. El Derecho Comparado avala que el «trabajo de cocina» de este tipo de órganos es básico en la preparación, seguimiento y para dar continuidad a sus trabajos. Los propios actores reconocen que la existencia de una cultura funcionarial en las estructuras de apoyo al ministro resulta fundamental para el funcionamiento de la Conferencia Sectorial. De hecho, las Conferencias Sectoriales son Conferencias donde asisten (o deberían asistir) miembros de los Gobiernos, órganos políticos de primer nivel, que muchas veces suelen ratificar temas muy trabajados a nivel técnico. Pero, siendo decisivo en ese nivel técnico, no siempre está presente el elemento competencial:

En el nivel técnico no se suele hacer una reflexión sobre la competencia: si se trata de medio ambiente, preocupa el nivel de hidrógeno; si se trata del sector ganadero, los problemas del ganado vacuno... pero no se piensa en la distribución de competencias porque no les preocupa. Se argumenta y se decide con el sector, no con la competencia [E93].

No siempre es así. La importancia política de una competencia concreta hace que este elemento aflore, si no en el nivel técnico, sí en el político. En concreto, desde la perspectiva de un Ministerio, en el sector educativo, se percibe que:

Cuanto más técnicas son las comisiones, más quisieran que fuera todo homogéneo en toda España. Si el nivel de decisión es más político, de consejeros, viceconsejeros, o directores generales, son más conscientes de sus competencias y no aceptan que el Estado pueda determinar en aras de uniformizar [E12].

El estudio de campo constata que los órganos de apoyo son fundamentales, pero también que en ese nivel técnico mayoritariamente no siempre está presente la distribución competencial. Con ello, el punto de vista de

una Conferencia Sectorial se convierte en el punto de vista del sector, un punto de vista que no siempre cuadra con el reparto de competencias. Y por ahí empieza a flexibilizarse la distribución de competencias en la colaboración en las Conferencias Sectoriales. Las asesorías jurídicas, sobre todo de las CCAA, deberían desempeñar un papel mayor en el nivel de decisión técnico y político:

Se debería contar con las Asesorías, que podrían emitir recomendaciones, pero antes de la Conferencia. Ahora te presentan el acuerdo ya alcanzado. El informe jurídico debería ser previo en las comunidades, no al final, porque [entonces] no es fácil dar marcha atrás [E95].

Esa participación no está prevista expresamente en el marco normativo actual, pero nada obsta a que pueda ser recabada. Ayudaría a interiorizar el elemento competencial en el «trabajo de cocina» y en la decisión final. Y a colaborar desde el principio teniendo en cuenta las competencias de cada uno.

#### *d · Régimen de los acuerdos y sus efectos*

Por lo que respecta a la adopción de acuerdos, los reglamentos de las Conferencias Sectoriales prevén que sea por asentimiento o por consenso. En la práctica, no hay votación. Excepcionalmente, rige la mayoría en algunas Conferencias. Éste es el caso del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y justamente dicho criterio es uno de los aspectos más polémicos. En el Derecho Comparado es habitual que este tipo de plataformas decidan por unanimidad. La adopción de acuerdos por mayoría es muy excepcional en Conferencias Sectoriales. En el estudio de campo se recogen voces sobre la sobrevaloración del consenso, en la línea de lo que también se está oyendo en otros países. Como se nos comentaba desde una comunidad:

El consenso es un bien claramente sobrevalorado; a veces hay que votar [algo] y habrá que votarlo. A todos nos gustaría sacar el voto unánime, pero la unanimidad como regla de decisión lleva indefectiblemente al bloqueo institucional. Creo que éste es un país que tiene que acostumbrarse a que las cosas hay que votarlas [E87].

No se va a tratar aquí específicamente de las reglas de adopción del acuerdo, sino de su valor y de la garantía jurídica de lo pactado. Los acuerdos de la Conferencia Sectorial tienen un valor normalmente político. Las CCAA que no votan, o votan en contra, no quedan vinculadas por los acuerdos adoptados en estos foros. Este punto, la capacidad de desvincularse de lo pactado, se recoge expresamente en el nuevo Estatuto catalán (art. 176). Curiosamente, en el nuevo texto aflora, de nuevo, el mismo recelo expresado por los recurrentes en la sentencia de la LOAPA: el temor a la vinculación de las CCAA, por lo pactado en foros multilaterales, al vaciamiento de competencias propias a través de ello y a la sustitución de decisiones de órganos propios por decisiones pactadas multilateralmente. La vinculación política de los acuerdos de la Conferencia Sectorial es la que ha permitido que el sistema funcione con más o menos fortuna durante todo este tiempo, pero también empiezan a verse en ella déficits: no se visualiza bien la eficacia jurídica en la toma de decisiones de las Conferencias Sectoriales. No es infrecuente el incumplimiento de decisiones de una Conferencia Sectorial, incluso por una comunidad que ha votado a favor en Conferencia Sectorial.

Existe una coincidencia sobre la conveniencia de que el mejor acuerdo es el que se consigue por consenso. No por la calidad del acuerdo en sí mismo, sino porque así, según muchos entrevistados, es más fácil llevarlo a cabo. Pero en la práctica los acuerdos de una Conferencia Sectorial necesitan una articulación posterior para conseguir una vinculación jurídica. Y en ese plano, el nivel de compromiso y de formalización tiene otro significado: más obligatoriedad. Hasta ahora, los convenios bilaterales que suscriben el Estado y las CCAA son las piezas que hacen efectivo el Acuerdo de Conferencia Sectorial de distribución de crédito. Una comunidad puede negarse a la firma de un convenio o, una vez firmado, denunciarlo. En el caso de acuerdos pactados sobre la mejora técnica de una norma, no existe una obligación jurídica de incorporación de la misma en el texto final. Por ello, una importante novedad respecto a la garantía jurídica de lo pactado en Conferencia Sectorial se ha producido con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que ha puesto sobre la mesa la necesidad de asegurar la eficacia jurídica de aquello que se pacta en ese foro. La Ley recoge por primera vez que el acuerdo en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, adoptado por mayoría, se eleve a Real Decreto (art. 10.3). Por tanto, el contenido de un pacto pasa a tener no

sólo valor jurídico, sino valor normativo. La garantía jurídica de lo pactado añade para los entrevistados un plus a una Conferencia Sectorial:

En el Consejo Territorial de Atención a la Dependencia ya no vas sólo a oír y discutir, te miras mucho más los papeles, se vota y las consecuencias de lo que se vota se llevan a Real Decreto; o sea, que lo que pactes te vincula mucho más... y hay que ser más cauteloso en el pacto, pero también todo ello eleva el nivel de la Conferencia y dimuestra la participación de una comunidad en una política pública [E100].

### ***2.1.3 · Las Conferencias Sectoriales en el sistema de relaciones intergubernamentales: el desaprovechamiento de las potencialidades de la multilateralidad y los límites de la sectorialización multilateral***

La red de Conferencias Sectoriales en España se ha montado formalmente hace poco más de una década. Cabe destacar que es muy poco tiempo si se compara con Alemania, donde hay una red estable desde finales de los años setenta. Como se ha visto, las Conferencias Sectoriales y la multilateralidad que representan ha sido en nuestro sistema un elemento inducido por un gran pacto de Estado, el de los II Acuerdos Autonómicos, y ya fue recomendado por el Informe de la Comisión de Expertos de los I Acuerdos Autonómicos.

Un primer dato que debe llevarnos a la reflexión en España es el número de Conferencias. Tal como se ha señalado antes, hay más de una treintena. Se trata de un número ya importante, donde casi la mitad de esas Conferencias se crean pero no funcionan o no funcionan con regularidad, como se verá. Aun así, se anuncia la creación de nuevas Conferencias Sectoriales. Otro dato importante es constatar que la mayoría de las Conferencias que funcionan se han creado en la primera fase de construcción del Estado autonómico (así, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia Sectorial de Agricultura, Educación, Consejo Interterritorial del Sistema de Salud, Conferencia de Medio Ambiente). Las estructuras creadas en los últimos diez años, hecha excepción del Consejo Territorial de Atención a la Dependencia, son instrumentos que deben acreditar un mayor funcionamiento e, incluso, que funcionan. En Alemania, hay dieciocho Conferencias: no hay Conferencias que no se reúnan y si alguna no es operativa se elimina, tal

como ha sucedido con la Conferencia de Planificación Educativa, suprimida en 2006 por las razones ya vistas. El crédito público de este tipo de instituciones deriva de su imagen de eficiencia, de modo que tal vez convendría hacer una profunda evaluación de las Conferencias que existen, apostar por las que acreditan su funcionamiento, eliminar aquellas de las que nadie parece reclamar su reunión y crear sólo nuevas estructuras si la realidad lo aconseja y las expectativas de funcionamiento real lo acompañan.

La sectorialización de procesos cooperativos no siempre permite una respuesta a la transversalidad de los problemas. Nuestras Conferencias no forman un sistema propiamente dicho, con mecanismos de articulación ordenada entre ellas. A lo sumo, el conjunto se asemeja más bien a una red, en la que las Conferencias se reúnen por separado y en la que el MAP, que dispone de la información de todas, puede facilitar la relación entre ellas. La cooperación empieza por el sector, pero no hay sectores cerrados y la unidad de acción que se reclama en el proceso de integración europeo y la propia globalización han puesto de manifiesto una carencia de coordinación entre las Conferencias Sectoriales, y no ya sólo de coordinación sino de interrelación entre ellas.

Más adelante, en el capítulo siguiente, se aborda la incidencia del proceso de integración en las relaciones cooperativas en el Estado autonómico. En este punto, valga sólo sacar a colación las consecuencias y los problemas de la sectorialización de los instrumentos y procesos cooperativos, a la luz del proceso de integración europea. El propio *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, de 2008, aconseja introducir algún tipo de trámite para facilitar y garantizar la coordinación entre Conferencias en el caso de materias que afecten a diferentes áreas ministeriales. La necesidad de relación y coordinación entre nuestras Conferencias está incluso en los medios de comunicación: el titular del Ministerio de Trabajo ha anunciado, ante la situación de crisis, que una de las posibilidades para encarar la protección de las personas en paro es la negociación en Conferencia Sectorial, donde sería deseable la incorporación de responsables del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, pues la protección de los parados sin cobertura estaría vinculada a esta última área ministerial.

En el Derecho Comparado se detecta una tendencia a mecanismos de mayor interrelación y coordinación entre Conferencias. En Alemania, es habitual que los miembros de una Conferencia Sectorial puedan asistir a otras con las que trabajan estrechamente (por ejemplo, la Conferencia de

Agricultura con la de Sanidad). Más allá de asegurar la participación de los miembros de unas Conferencias en otras, hay sistemas donde la tendencia es la creación de infraestructuras permanentes que aseguran esa interrelación y coordinación entre Conferencias. Así, en Austria, la Oficina de coordinación de los Länder es un centro de apoyo a la preparación de las Conferencias Sectoriales con larga tradición. En Suiza, se ha puesto en marcha la llamada Casa de los Cantones, un edificio donde se han reunido todos los secretariados de las distintas Conferencias e instituciones intercantonales para maximizar su trabajo. La existencia de estos órganos detecta problemas de coordinación comunes en la red de Conferencias Sectoriales en todos los sistemas, que se deben encarar más tarde o más temprano. Todos ellos suelen concitar una opinión favorable en cada uno de esos países.

## **2.2 · ¿La bilateralidad en ascenso? La irrupción de las nuevas Comisiones Bilaterales**

La multilateralidad es el *modus operandi* habitual y más desarrollado a través de las Conferencias Sectoriales (y, por tanto, por sectores) en las relaciones entre el Estado y las CCAA. Esa multilateralidad convive con las relaciones bilaterales desde el inicio del Estado autonómico. Pero ¿cuáles son las dimensiones reales de la bilateralidad en nuestro sistema? Y, con ese dato, ¿va a haber un reforzamiento de la bilateralidad a raíz de su previsión en los nuevos Estatutos? Las Comisiones Bilaterales han sido los principales órganos de expresión de la bilateralidad de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Dichas Comisiones se hallan constituidas con todas las CCAA, pero su previsión en los nuevos Estatutos hasta ahora aprobados (salvo en la Comunidad Valenciana e Islas Baleares), en la línea del Estatuto catalán, y con más o menos matices, han elevado el rango del instrumento, su visibilidad, su vocación de permanencia, su ámbito funcional y su dimensión política. Es preciso destacar que la novedad en la apuesta por la bilateralidad no está tanto en las estructuras, las Comisiones Bilaterales, que existen con anterioridad a los nuevos Estatutos, sino en los procesos de decisión, particularmente en la participación de la comunidad autónoma en el ejercicio de competencias estatales que la mayor parte de los Estatutos han previsto con los retos que plantea su articulación en clave bilateral y/o su eventual apertura a un canal multilateral. La mayor parte de los entrevistados asocian la bilateralidad a los ins-

trumentos, a las nuevas Comisiones Bilaterales, más que a la bilateralidad en los procesos que plantean las previsiones de participación. Y en estos casos, como se indicó, las opiniones sobre la participación se refieren a posibilidades, pues en el momento de las entrevistas no se detectaban todavía prácticas concretas de instrumentación de las mismas.

### **2.2.1 · *La función «pacificadora» de las primeras Comisiones Bilaterales: ¿éxito o fracaso?***

Las primeras Comisiones Bilaterales en el Estado autonómico surgen en paralelo a la creación de Conferencias Sectoriales. Su aparición se inicia en 1983 con la creación de la Junta de Cooperación, prevista en la LORAF-NA, y prosigue en 1987 con la constitución de estas Comisiones con Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía; en 1988, con La Rioja y Murcia; en 1989, con las Islas Baleares; en 1990, Aragón y Canarias; en 1991, con Cantabria; en 1992, Castilla y León y Extremadura; en 1993, con el Principado de Asturias; en 1996, con Castilla-La Mancha, y en 2000, con la Comunidad Valenciana y Madrid. Si el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales es muy desigual, también es muy desigual la actividad de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. La mayor parte de las Comisiones han tenido una vida institucional poco activa. Antes del nuevo Estatuto, la Comisión Bilateral con Cataluña se había reunido diecisiete veces, once de las cuales correspondían a los primeros años de funcionamiento. Estos órganos siempre han sido plataformas inespecíficas, donde era posible tratar de cualquier tema, pero, pese a esa potencialidad, en la práctica su ámbito de trabajo más importante ha sido la prevención de conflictos. La previsión legal de esta función en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tras su reforma en 2000 (art. 33.2 LOTC), ha dado un notable impulso a estas Comisiones. En muchos casos, esa función ha dotado de un contenido concreto a estos instrumentos, hasta el punto de que ha constituido su principal ámbito de trabajo. Ello significa que la manifestación más temprana y generalizada de la intergubernamentalidad en el Estado autonómico se ha producido en las relaciones bilaterales y en situaciones de conflicto ante el Tribunal Constitucional, pues en el resto de ámbitos las relaciones son sectoriales, son relaciones más «interdepartamentales» que intergubernamentales.

En cualquier caso, establecida la importancia de la función, conviene detenerse en su rendimiento. Esa función «pacificadora», ¿ha sido un éxito

o un fracaso? Los datos avalan que los ritmos, la actividad y los resultados de las Comisiones Bilaterales en este punto son muy distintos según los casos. Se observa que la vía bilateral se ha consolidado para resolver conflictos sólo en algunas CCAA. En otras comunidades, a veces ni se convoca la Comisión Bilateral y se interpone directamente el recurso, cosa que suele ser más frecuente si los gobiernos son de distinto signo: por ejemplo, en 2008, los Gobiernos de la Comunidad de Madrid y el de Castilla y León han impugnado la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad sin que conste haberse intentado la vía de la Comisión Bilateral; asimismo, los Gobiernos de La Rioja y de Canarias han hecho lo mismo con la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 (*vid. tabla 1*). Los resultados de la función pacificadora son desiguales: en un buen número de supuestos ha sido posible evitar el conflicto pero, en esos casos, y dada la configuración técnica de esta función, la existencia de pacto político y la desactivación del conflicto no significa que se llegue a la mejor solución. Es una percepción unánime entre los entrevistados la necesidad de reducir la conflictividad. Y en ese sentido, las valoraciones sobre la función preventiva de las Comisiones Bilaterales *ex artículo 33.2 LOTC* son positivas. Pero los propios actores confirman la existencia de problemas de diseño técnico, tal como está configurada esta función, pues la Comisión tiene que resolver discrepancias sobre una norma, una ley o norma con rango de ley, ya aprobada. En muchos casos, las partes llegan a un compromiso de interpretación y aplicación de la norma. Esa autovinculación es política, pero ¿quién la controla? Más problemas plantean los acuerdos donde, normalmente, el Gobierno de la comunidad se compromete a promover la modificación de un precepto con el propio contenido del precepto pactado en el seno de la Comisión Bilateral, o a promover un proyecto de ley para que el Parlamento derogue un precepto porque así se ha pactado en la Comisión: ni más ni menos que tener que cambiar una ley parlamentaria para cumplir con el acuerdo al que se ha llegado en una Comisión Bilateral adscrita al Ejecutivo (así se ha pactado en el caso de la Ley de Canarias sobre Ordenación del Transporte Marítimo, o en el de la Ley de Murcia para la Igualdad de Hombres y Mujeres, *vid. tabla 2*). Por ello, hay coincidencia en que sería mejor diseñar mecanismos cooperativos en estadios anteriores a la norma. Si de la experiencia se debe aprender, las nuevas Comisiones Bilaterales, que mantienen esa función preventiva, podrían encontrar un importante ámbito de trabajo en la función de seguimiento normativo anterior a la aprobación de la norma. De hecho,

**Tabla 1. Leyes impugnadas ante el TC por el Presidente del Gobierno y Gobiernos autonómicos 2008  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Ley impugnada	Recurrente	Art. 33.2 LOTC	Admisión a trámite TC
Ley Estado 5/2007, de Parques Nacionales	Gobierno de Canarias	Inicio negociaciones Constatación discrepancias	Providencia de 22 enero
Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra	Presidente del Gobierno	Inicio negociaciones No consta acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 11 de marzo
Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias	Presidente del Gobierno	Inicio negociaciones Constatación discrepancias	Providencia de 11 de marzo
Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano	Presidente del Gobierno	Inicio negociaciones No consta acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 17 de abril
Ley 4/2/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Gobierno de Castilla y León	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril
Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la Regulación de las Empresas de Inscripción	Gobierno de la Generalitat Valenciana	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril
Ley 4/2/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Gobierno de la Comunidad de Madrid	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril

**Tabla 1. Leyes impugnadas ante el TC por el Presidente del Gobierno y Gobiernos autonómicos 2008  
(a 31 de diciembre de 2008)**

<b>Ley impugnada</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Art. 33.2 LOTC</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008	Gobierno de La Rioja	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril
Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008	Gobierno de Canarias	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril
Ley del Estado 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos	Gobierno de Canarias	Inicio de negociaciones Acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 15 de abril
Ley del Estado 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico	Junta de Galicia	Inicio negociaciones No consta acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 21 de abril
Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia	Gobierno de Canarias	Inicio de negociaciones Acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 6 de mayo
Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política	Presidente del Gobierno	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 17 de julio

**Tabla 1. Leyes impugnadas ante el TC por el Presidente del Gobierno y Gobiernos autonómicos 2008  
(a 31 de diciembre de 2008)**

<b>Ley impugnada</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Art. 33.2 LOTC</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
Ley 4/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Gobierno de Canarias	Inicio de negociaciones No constatación de discrepancia	Providencia de 23 de septiembre
Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio	Gobierno de La Rioja	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 7 de octubre
Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio	Gobierno de la Comunidad de Madrid	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 7 de octubre
Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía	Presidente del Gobierno	Inicio de negociaciones Acuerdo de constatación de discrepancias	Providencia de 7 de octubre

Fuente: elaboración propia con datos del BOE

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Andalucía	Ley del Estado 5/2007, de Parques Nacionales	21.06.2007 (BOE 03.07.2007)	19.12.2007 (BOE 04.01.2008): Acuerdo con compromiso de interpretación y aplicación y de incluir en el reglamento de desarrollo el contenido de determinados preceptos	
	Ley de Andalucía 21/2007, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía	11.03.2008 (BOE 23.03.2008)	23.09.2009 (BOE 23.10.2008): Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos Acuerdo de interpretación y aplicación sobre otros preceptos	Recurso de inconstitucionalidad Providencia de 7 de octubre de 2008
Canarias	Ley del Estado 5/2007, de Parques Nacionales	03.07.2007 (BE 19.07.2007)	27.12.2007 (BOE 17.01.2008): Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos Compromiso de interpretación de varios preceptos	Recurso de inconstitucionalidad Providencia de 22 de enero de 2008
	Ley de Canarias 12/2007, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias	24.01.2007 (BOE 31.07.2007)	23.01.2008 (BOE 08.02.2008): La CA se compromete a promover la modificación de un precepto con el contenido pactado en el plazo de seis meses	

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en preventión de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Canarias	Ley de Canarias 13/2007, de Ordenación del Transporte por carretera de Canarias	21.02.2008 (BOE 10.03.2008)	28.03.2008 (BOE 15.04.2008): Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos AGE: compromiso de interpretación de preceptos con contenido concreto	Recurso de inconstitucionalidad Providencia de 11 de marzo de 2008
	Ley del Estado 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico	28.09.2007 (BOE 10.10.2008)	28.03.2008 (BOE 15.04.2008): AGE: compromiso de interpretación de determinados preceptos con contenido concreto	
	Ley del Estado 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos	28.09.2007 (BOE 10.10.2008)	28.03.2008 (BOE 15.04.2008) Constatación de discrepancias AGE: compromiso de interpretación	Recurso de inconstitucionalidad Providencia de 15 de abril de 2008
	Ley del Estado 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia	28.09.2007 (BOE 10.10.2008)		Recurso de inconstitucionalidad Providencia de 6 de mayo de 2008

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Canarias	Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural	11.03.2008 (BOE 24.03.2008)		
	Ley del Estado 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	11.03.2008 (BOE 24.03.2008)	28.07.2008 (BOE 29.07.2008) Constatación de discrepancias AGE: compromiso de interpretación con contenido concreto	Recurso de inconstitucionalidad Providencia octubre de 2008
Catalunya	Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General	28.12.2007 (BOE 14.01.2008)	03.07.2008 (BOE 04.07.2008) AGE y CA: compromiso de interpretación con contenido concreto	
	Ley del Estado 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural	11.03.2008 (BOE 21.04.2008)	30.07.2008 (BOE 15.09.2008) AGE y CA: compromiso de interpretación con contenido concreto	

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Catalunya	Ley del Estado 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	11.03.2008 (BOE 21.04.2008)	23.09.2008 (BOE 20.10.2008) AGE: compromiso a circunscribir el desarrollo reglamentario de un precepto a materias competencia de Estado AGE: compromiso de desarrollo reglamentario de un precepto concreto	
	Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda	25.03.2008 (21.04.2008)	23.09.2008 (BOE 20.10.2008) El Gobierno de la CA instará la modificación de dos precepto AGE y CA: compromiso de interpretación	
	Ley de Cataluña 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña	30.07.2008 (BOE 15.09.2009)	29.01.2009 (BOE 16.02.2009) Coincidencia en la interpretación de los preceptos controvertidos	

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Catalunya	Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del Ejercicio de las Profesiones del Deporte	30.07.2008 (BOE 15.09.2009)	29.01.2009 (BOE 16.02.2009) Compromiso de interpretación con contenido concreto	
Galicia	Ley Estado 5/2007, de Parques Nacionales	02.07.2007 (BOE 10.07.2007)	02.07.2007 (BOE 24.01.2008): AGE: compromiso de incluir en el desarrollo reglamentario preceptos con contenido pactado	
	Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 16/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008	25.03.2008 (BOE 07.04.2008)	24.06.2008 (BOE 17.07.2008) CA: compromiso de modificar el precepto con el contenido pactado	

**Tabla 2. Actividad y resultados de las Comisiones Bilaterales en prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC  
(a 31 de diciembre de 2008)**

Comisión Bilateral AGE/ CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite TC
Galicia	Ley del Estado 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico		No consta acuerdo	Recurso de inconstitucionalidad Providencia octubre de 21 de abril
	Ley del Estado 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos		28.03.2008 (BOE 14.04.2008): AGE: compromiso de interpretación y aplicación de contenido concreto	
Murcia	Ley de la Región de Murcia 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia	19.07.2007 (BOE 30.07.2007)	15.01.2008 (BOE 08.02.2008): CA: compromiso de promover un proyecto de ley al Parlamento autonómico para que se derogue un precepto	

Fuente: elaboración propia con datos del BOE.

algunas de las nuevas Comisiones Bilaterales, en particular la Comisión Generalitat de Catalunya-Estado, han empezado a explorar ese camino.

### ***2.2.2 · Las Comisiones Bilaterales en los nuevos Estatutos: «nueva etapa» con una nueva orientación funcional que sólo su actividad puede confirmar***

Las nuevas Comisiones Bilaterales tienen un ámbito funcional garantizado, normalmente con notable extensión, en la mayor parte de los nuevos Estatutos. Ese ámbito funcional de la norma debe concretarse en la práctica y será el que realmente marcará si las nuevas Comisiones Bilaterales van a aportar algo más a las relaciones bilaterales que ya existen y se practican en el Estado autonómico. La actividad real de las primeras Comisiones Bilaterales estatutarias es todavía poca y con ritmos muy distintos. Desde 2007 a marzo de 2009, la Comisión Generalitat de Catalunya-Estado, la primera en funcionar como órgano estatutario, ha celebrado cinco reuniones; la Comisión Junta de Andalucía-Estado, cuatro; la Comisión con Aragón, dos, y la Comisión con Castilla y León ha sido, por el momento, la última en constituirse en julio de 2008. Desde la provisionalidad que se deriva de estos datos para valorar esta nueva etapa de las Comisiones Bilaterales como órganos estatutarios, ¿qué se detecta?

La primera fase de las Comisiones Bilaterales es un momento de institucionalización y «normativización». El primer paso en todas ellas ha sido el anuncio de la aprobación de un reglamento, cosa que ya se ha hecho efectiva en muchos casos. Se trata de un caso de autorregulación que refleja el carácter conjunto y consensuado de su elaboración, así como la voluntad de crear un espacio estable de encuentro y acuerdo entre las dos partes. En esa normativización de las Comisiones Bilaterales se detecta la voluntad de dar una dimensión política a este órgano, claramente en su composición. Por lo menos en el Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (único que ha sido objeto de publicación), cada parte se compromete a nombrar a sus representantes en la Comisión, pero asegurando como mínimo la asistencia de Secretarios de Estado o Subsecretarios (en el caso del Estado) y Secretarios Generales o Sectoriales (en el caso de la Generalitat). Ahora bien, ni la aprobación del Estatuto ni, en su caso, del Reglamento, han sido factores que hayan activado el funcionamiento de estas Comisiones de igual modo. La voluntad política de activarlas no es la misma en todas ellas y

muchas veces esa voluntad existe pero se perciben problemas para encontrar un ámbito de trabajo propio de estas Comisiones.

La delimitación del ámbito de las Comisiones Bilaterales resulta fundamental para su operatividad. Por ahora, la impresión es que todas las Comisiones Bilaterales han encontrado una primera línea de trabajo en impulsar el proceso de traspasos: en Cataluña, la inspección de trabajo, autorizaciones de trabajo para extranjeros, el transporte ferroviario de cercanías; en Andalucía, la gestión de la cuenca del Guadalquivir, el acuerdo sobre la deuda histórica (que no es traspaso, pero sí es un compromiso asumido estatutariamente que se ha negociado y cerrado en la Bilateral); en Aragón, el inicio de la negociación de traspasos en diferentes sectores, en particular en torno al acuerdo de inversión en infraestructuras y en medidas medioambientales en parques naturales, y en temas hidráulicos; y en Castilla y León se ha anunciado que se planteará el traspaso de la gestión del Duero, siguiendo el ejemplo de lo conseguido en Andalucía.

Las CCAA se miran, y se miran mucho, en el desarrollo de estas nuevas Comisiones Bilaterales. Esa orientación tiene un importante eco en los medios de comunicación, hasta el punto de que la Comisión Bilateral es un escaparate de las relaciones entre ambos gobiernos, en el que parece que se pueda medir el grado del despliegue estatutario. Para algunos entrevistados ello muestra el margen limitado de la bilateralidad y se puede poner en tela de juicio que puedan aportar más las Comisiones Bilaterales que las Comisiones Mixtas de Traspasos, únicas competentes para formalizar acuerdos de traspasos según la STC 76/1983, de 5 de agosto, y que se limitan a ratificar lo acordado en la Bilateral. Paradójicamente, además, el impulso de los traspasos no es siempre uno de los múltiples cometidos expresamente atribuidos a la Comisión Bilateral en los textos estatutarios.

Hay otras líneas de trabajo no tan mediáticas, donde sí se atisban importantes potencialidades que pueden dotar de contenidos concretos la actividad práctica de las Comisiones Bilaterales. En concreto, en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, dichas actividades se llevan a cabo en el seno de las Subcomisiones y los Grupos de Trabajo. Entre ellas, cabe destacar la actividad en materia de seguimiento normativo y prevención de conflictos, que más allá de la función del artículo 33.2 de la LOTC permita, en una fase previa, estudiar y detectar en los proyectos normativos problemas que tienen difícil reconducción una vez aprobada la norma. El intercambio de información sobre instrumentos cooperativos es también una línea de trabajo que ha dado sus primeros resultados con acuerdos para el intercambio

de información en materia de convenios firmados por ambas instancias, así como, en el caso catalán, un acuerdo para el seguimiento de las Conferencias Sectoriales en las que participa Cataluña. Se trata de un paso importante, ya que constituye la primera ocasión en que se produce un intercambio de información de este estilo entre ambas partes. Pero, además, es un paso necesario, ya que cualquier impulso o mejora de la colaboración exige primero saber qué líneas de colaboración existen, cosa que no siempre es fácil, dado que se trata de un ámbito fuertemente sectorializado. La articulación de las novedosas previsiones de participación en el Estatuto de Cataluña, donde se alude de forma expresa en algunos supuestos a la técnica del informe preceptivo o del informe determinante que debe corresponder a la Comisión Bilateral, se halla todavía en una fase muy embrionaria en el momento de realizarse esta investigación.

Todo ello lleva a una reflexión: las nuevas Comisiones Bilaterales, por el momento, ¿sirven para cosas tan distintas respecto de las anteriores? En el *Informe del MAP sobre relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas de 2004* (antes de los nuevos Estatutos) consta que las funciones que desempeñaban las Comisiones Bilaterales habían sido: el estudio y análisis de actuaciones o peticiones de intervención de carácter sectorial en la Comunidad Autónoma correspondiente, en especial en los ámbitos de infraestructuras, vivienda o educación; el análisis de la conflictividad existente, con el objetivo de su atenuación o incluso su resolución extraprocesal; el análisis de la situación de los traspasos de medios y servicios en negociación o pendientes, así como de la previsión de convocatoria de reuniones de ponencias técnicas o de Comisiones Mixtas de Traspasos; y el intercambio de información sobre los convenios de colaboración previstos o celebrados entre ambas administraciones. La actividad práctica de las Comisiones Bilaterales entre 2006 y 2008 indica que no se han abierto ámbitos de trabajo tan diversos, de modo que la redimensión que se ha querido dar a la Comisión Bilateral con su anclaje estatutario tiene todavía que confirmarse con su actividad.

### **2.2.3 · *Las Comisiones Bilaterales en el sistema de relaciones intergubernamentales: sobre lo inevitable de la bilateralidad, sus dimensiones y sus límites***

El reconocimiento de las Comisiones Bilaterales en los nuevos Estatutos, en particular, el reconocimiento que ha previsto el Estatuto de Autonomía

mía de Cataluña, ha desencadenado una discusión acerca de las vías de colaboración entre el Estado y una Comunidad. La bilateralidad provoca recelos pero es un elemento inherente al Estado autonómico, marcado por cuestiones privativas de algunas CCAA, por la asimetría competencial y por la voluntad de autogobierno. La multilateralidad se asocia a transparencia y cohesión, pero también a una homogeneidad que encuentra algunos rechazos.

Los procesos de reformas estatutarias no inventan nada nuevo, pero sí dan visibilidad a una bilateralidad formalizada (en instrumentos, Comisiones Bilaterales, y en procesos, la bilateralidad en la participación competencial) que denota una voluntad política de reforzar ese elemento. Y en esa voluntad política hay razones muy diversas. La bilateralidad se formaliza por los mismos motivos por los que tradicionalmente se ha pedido: el fracaso o la insatisfacción que genera a veces la multilateralidad; la bilateralidad como vía y garantía de la diversidad y de la diferenciación de CCAA; la posibilidad de hacer cosas distintas a partir de la potencialidad que se quiere dar a este instrumento, e incluso por un efecto de emulación en otras CCAA que no están dispuestas a ser menos.

Un tema clave que plantea el funcionamiento de estos nuevos órganos es el de determinar las ventajas e inconvenientes de la bilateralidad. Se nos transmiten las dificultades de encontrar un ámbito propio:

Se han ido buscando ámbitos donde exista un interés puro y exclusivo de la comunidad y resulta difícil encontrarlo. Siempre que se ha encontrado, también afecta a otra comunidad y la respuesta del Estado es multilateralidad: en ámbitos como lengua, policía... Por el momento, no se han encontrado elementos para una bilateralidad con fuerza [E101].

La Comisión Bilateral es un órgano sin adscripción sectorial que debe dar respuesta a problemas normalmente específicos. Ello implica la necesidad de un trabajo técnico previo y posterior a las reuniones de este órgano. La nueva Comisión se ha dotado de una infraestructura que garanticé ese «trabajo de cocina» y dé continuidad pero, más allá de ello, este tipo de órganos precisan para su óptimo funcionamiento unos niveles de coordinación interdepartamental dentro de cada una de las partes muy considerable. Mientras que en el Estado, el MAP puede asegurar esa coordinación, en el nivel autonómico se echa de menos a veces una actividad equivalente. Puede que eso comporte una mayor debilidad de la parte autonómica,

pero en todo caso conlleva los riesgos inherentes a toda falta de coordinación: la dispersión de esfuerzos, la incoherencia de las actuaciones y la ineeficacia.

Se nos trasmiten las ventajas que pueden aportar las nuevas Comisiones Bilaterales en cuanto nueva forma de trabajo:

Pueden representar una nueva forma de trabajo basada en un mejor conocimiento del punto de vista del otro y en un foro donde el Estado se encuentra en pie de igualdad con una comunidad autónoma, sin el papel director de diecisiete CCAA, como sucede en las Conferencias Sectoriales [E92].

Y también la impresión de que el apoyo de la Comisión Bilateral puede hacer más sólida la posición de un Departamento en Conferencia Sectorial:

Incluso permite hacer una defensa más trabajada de una posición sobre un sector, ya que en el debate sectorial se pueden diluir cuestiones transversales como la financiación, o la territorialización de ayudas tratadas con profundidad política en la Bilateral. La Comisión Bilateral ha servido para redirigir propuestas de disposiciones que habían ido a una Conferencia Sectorial en la que la posición de la comunidad había quedado desamparada [E92].

No se puede evaluar todavía la incidencia del sistema de partidos en este órgano; la experiencia conocida permite suponer que suele haber más defensa de intereses territoriales que políticos de partido. Piénsese en el caso de la Comisión Junta Andalucía-Estado, donde coinciden, en este momento, gobiernos monocolor del mismo signo partidario.

Una constatación clara es que el Estado se halla cómodo con la multilateralidad y con la bilateralidad, pero cuando aparecen expresiones de mayor bilateralidad se generalizan. La comodidad del Estado con la bilateralidad no debe sorprender: ¿Quién gana con la bilateralidad? Uno de los entrevistados, desde una comunidad autónoma, afirmaba:

Si se generaliza, sale ganando el Estado, que nos ve a todos. Con la bilateralidad el Estado se coloca en una atalaya estratégica, recibiendo información de forma bilateral pero que puede gestionar de modo bilateral y multilateral [E41].

La bilateralidad formal, la que representa la previsión estatutaria de Comisiones Bilaterales, tiende a generalizarse en los procesos de reforma estatutaria. Esa generalización de la bilateralidad significa que el poder central va a atesorar recursos informativos de todas las CCAA, e incluso puede suceder que tenga más información de una comunidad autónoma que el interlocutor que la representa en las negociaciones. No todas las negociaciones entre consejero y ministro en una sectorial son conocidas por el gobierno autonómico en su conjunto. Para el ejercicio de su autogobierno, las CCAA disponen de recursos competenciales, recursos financieros y recursos informativos. Y estos últimos son básicos para las relaciones intergubernamentales. Los problemas competenciales son conocidos, como lo son los que derivan de la financiación autonómica. En cambio, no existe la misma percepción acerca de lo que comporta la falta de información sobre los propios asuntos. Del estudio de campo se deriva que las CCAA tienen dificultades para gestionar su propia información. En algunas CCAA se nos ha mencionado, con naturalidad, que el MAP es la principal fuente para conocer lo que hacen sus propios Consejeros en las Conferencias Sectoriales. Por otra parte, no todas las CCAA disponen de suficiente personal cualificado para procesar el tipo de información relevante para las relaciones intergubernamentales. Quien tiene esa información, y el personal capaz de gestionarlos, dispone de más liderazgo en las relaciones intergubernamentales, lo que explica también la importancia de la verticalidad en las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, y la facilidad con la que se desenvuelve.

La relación entre la Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales ¿va a cambiar? Estas últimas son una plataforma más de encuentro cuyo ámbito funcional en la práctica va a tener que ir definiéndose, pero no pueden sustituir a las Conferencias Sectoriales. Los entrevistados no descartan que en el seno de estas Comisiones puedan llegarse a acuerdos distintos entre el Estado y una comunidad, pero la suma de la aparición de nuevas bilateralidades en cada nuevo Estatuto posiblemente va a acabar de nuevo en la multilateralidad. Y es que en la sectorialidad multilateral que representan las Conferencias Sectoriales pueden abrirse nuevas perspectivas derivadas del nuevo marco estatutario. El principal de ellos es el de la participación: ¿cómo se van a articular los derechos de participación de las CCAA? Su formalización es un tema bastante abierto para los actores. La intención inicial de los Estatutos de Autonomía parece ser la instrumentación bilateral pero, dado que las previsiones de participación se han

generalizado en buena parte de ellos, puede cobrar protagonismo la vía multilateral que el Estado puede utilizar para generalizar previsiones inicialmente concebidas como bilaterales. Como se vio, hay supuestos donde los Estatutos determinan el instrumento de formalización de la participación, pero en otros solamente dice que la comunidad «participa». Según alguna ley estatal, como la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, «La referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entiende realizada en el seno de la Conferencia Sectorial. [Participación]» (Disposición Adicional Decimocuarta). ¿Queda cubierto así el mandato estatutario con esa multilateralidad sectorial? Técnicamente parece que sí, ya que la participación compromete el ser oído, pero no el resultado ni el foro. Un tema distinto es si el mandato de participación queda diluido respecto a sus objetivos, estatutarios y políticos, de dar mayor peso en la decisión a la comunidad titular del derecho de participación en un mecanismo multilateral. En cualquier caso, puede haber un nuevo panorama para las Conferencias Sectoriales que permita iniciar nuevas dinámicas y también una mayor complementariedad con los instrumentos bilaterales pues, hasta el momento, multilateralidad y bilateralidad han sido dos rafles distintos.

### **3 · La debilidad de los instrumentos entre CCAA**

Las estructuras e instrumentos verticales existen con aspectos claramente mejorables y tienen ante sí un nuevo escenario, pero la colaboración entre CCAA es otro nivel donde no hay una articulación ni sólida ni estable de relaciones horizontales. Pocos temas han suscitado tanto acuerdo entre los actores como la necesidad de mejorar la colaboración horizontal y la cierta urgencia de empezar a hacerlo. Las relaciones entre CCAA son necesarias y lo van a ser cada vez más.

#### **3.1 · *El statu quo de la colaboración entre CCAA: pocos convenios, escasos consorcios, ausencia de Conferencias horizontales y variedad de prácticas informales***

Los datos avalan síntomas claros de anomalía y hay coincidencia en el diagnóstico y en la terapia. A un espectador externo, al clásico jurista persa,

el primer dato que sorprendería es que las CCAA sólo en tiempos recientes han empezado a firmar convenios entre ellas a los efectos del artículo 145.2 CE. En los últimos años se detecta una tendencia al alza en los convenios comunicados al Senado, mejor dicho, un incremento de su visibilidad, porque muchos de estos pactos existen pero no se envían a la Cámara. No hay que olvidar que la historia de la colaboración entre CCAA empieza con un conflicto. Uno de los primeros convenios entre CCAA que se intentó firmar en el Estado autonómico fue un Protocolo entre Cataluña y la entonces preautonomía de Murcia en 1982 para llevar a cabo actividades culturales, que se impugnó por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, quien lo calificó como un acuerdo de cooperación que precisaba autorización del Parlamento central (STC 44/1986, de 17 de abril). Aunque en 1984 y 1988 constan algunos pactos interautonómicos, hasta 1994 los convenios entre CCAA no aparecen en la actividad del Senado con regularidad. Y en cualquier caso, el recurso a la técnica convencional en la dimensión vertical y horizontal no admite comparaciones, pues los convenios con el Estado se firman por millares cada año, aunque en realidad responden a unos ochenta programas que se firman bilateralmente con las CCAA.

La debilidad de los convenios entre CCAA se detecta sobre todo en el tipo de acciones pactadas. Mayoritariamente, se trata de una colaboración entre CCAA limítrofes donde se han ido generando unos tímidos espacios de colaboración convencional en torno a la extinción de incendios, la asistencia sanitaria o la homologación de títulos de transporte de ciudadanos que viven en una comunidad pero deben desplazarse a la comunidad vecina. Raramente un convenio tiene por objeto la creación de un consorcio interautonómico, algo muy habitual en el ámbito comparado en la dimensión horizontal y muy habitual también en las relaciones entre el Estado y las CCAA. En nuestro sistema, dichos casos se circunscriben al Consorcio para el Institut Ramon Llull y en un ente personificado para la gestión conjunta de los Picos de Europa.

Si el *modus operandi* en las relaciones entre el Estado y las CCAA es la multilateralidad, la relación bilateral es la más implantada en las prácticas horizontales, hasta el punto de que, por el momento, no se ha llegado a plantear nunca en el Estado autonómico un convenio entre todas las CCAA. Eso es algo insólito en el Derecho Comparado, donde este tipo de instrumentos son muy habituales, sobre todo para evitar el riesgo de recentralización por la recuperación de competencias que pueda realizar el Estado ante la inactividad de los entes territoriales.

Pero el auténtico déficit de nuestro sistema en la dimensión horizontal radica en la ausencia de colaboración orgánica, ya sea al estilo de unas Conferencias Sectoriales horizontales o incluso de una Conferencia de Presidentes Autonómicos sin el poder central. Tal y como confirma la experiencia comparada, los convenios suelen ser el resultado de esa colaboración previa, son la concreción e instrumentación jurídica de sus acuerdos, y sobre todo, esas plataformas sirven para dar continuidad en el tiempo a las prácticas cooperativas horizontales. Nos ha sorprendido que en España las CCAA encuentren foros más atípicos de relación. Algunos actores nos han hablado de FITUR como un lugar idóneo para encontrarse con las CCAA:

En una feria de turismo, en FITUR, te vas a encontrar en Madrid a los directores generales de Turismo de todas las CCAA; entonces, si tú ves que tienes una necesidad, lo consultas, y si las demás también, se puede ahí echar a andar un convenio [E89].

Hay otros foros algo más institucionales, como cumbres de presidentes autonómicos entre CCAA vecinas, que se reconocen como el motor de la colaboración entre ambas CCAA, aunque no por ser más institucionales están siempre más institucionalizadas:

En Galicia celebramos una reunión anual con Asturias durante algunos años. Antes del último cambio de gobierno, se abandonó, pero ahora la hemos recuperado. Hacemos unas reuniones preparatorias de contenidos, una sesión formal de cumbre, donde están los presidentes, los consejeros, alternando, una, en Asturias, otra, en Galicia, y luego hacemos un seguimiento de los acuerdos. [...] Se colabora en temas de asistencia sanitaria, asistencia social, infraestructuras, lo típico que tú tienes una carretera muy buena que llega hasta donde cambias de comunidad autónoma... Ese tipo de cosas las hemos articulado bastante bien, a través de protocolos de colaboración, de convenios [E 86].

En algún caso, nos han comentado que existe alguna experiencia como la Comisión de Coordinación en Justicia, una plataforma donde sólo se reúnen las CCAA con competencia en dicha materia, que se creó justamente el 12 de febrero de 1999, para presionar en pro de la creación de la Conferencia Sectorial de Justicia, que se constituyó el 23 de octubre de 1999. Se trata de una interesante experiencia dónde la colaboración horizontal se eri-

gió en elemento de presión para lograr una estructura vertical. Dicha Comisión es una plataforma horizontal que vio la luz ante una situación límite: el Ministerio creaba nuevos órganos jurisdiccionales, pero la dotación de medios y personal correspondía a las CCAA. En ese caso, los entrevistados han destacado cómo, aunando esfuerzos, las CCAA conseguían una posición común que tenía un mayor peso político para negociar con el poder central.

Las CCAA nos reuníamos en la Comisión de Coordinación sin el Ministerio, trabajábamos muchísimo, con bloques claros, se forzó una modificación de la LOPJ, ni mucho menos todo lo que se pedía, pero las CCAA mostraron una actitud beligerante porque la situación era muy dura y fue posible presentar posiciones comunes por encima de colores partidistas [E38].

Se trata de una experiencia nada conocida que ha tenido una continuidad errática y, en lo que consta, no se ha generalizado en otros casos. No hay Conferencias horizontales formalmente, pero sí ha habido reuniones de Presidentes autonómicos en Bruselas, reuniones de las CCAA antes de la celebración de una Conferencia Sectorial, prácticas de concertación interautonómica con motivo del proceso de integración, un movimiento de concertación horizontal en orden a la designación de un representante autonómico en la instituciones de la Unión, colaboración de las CCAA a través de las Oficinas autonómicas de Bruselas, o encuentros de tipo técnico muy valorados por los entrevistados, como las reuniones anuales de los Gabinetes de Servicios Jurídicos de las CCAA, con más de veinticinco años de experiencia a sus espaldas. Esos datos resitúan las dimensiones de la colaboración interautonómica: no es tan poca, no suele formalizarse, y debe institucionalizarse más. ¿Cuáles son las causas de esa situación, sus consecuencias, y las posibles vías para inducirla?

### **3.2 · El grado de culpabilidad del régimen jurídico y sus consecuencias: la búsqueda de la «puerta trasera»**

El régimen jurídico de la colaboración horizontal es, sin duda, uno de los factores que se valoran más negativamente para su despegue, su formalización y su institucionalización en el Estado autonómico. La ausencia de una visión global de las relaciones intergubernamentales en la Constitu-

ción y en los Estatutos se percibe justamente en la articulación jurídica de la colaboración horizontal.

### **3.2.1 · El artículo 145.2 CE ¿excusa o obstáculo real?**

La Constitución recela de los convenios entre CCAA. Partimos de un escaso entusiasmo en el marco normativo. Resulta altamente significativo que el texto constitucional se centre en los convenios entre CCAA en el artículo 145.2 CE, tras la prohibición de federación entre CCAA. Los problemas de este precepto se han reconocido en el *Informe sobre modificaciones de la Constitución del Consejo de Estado*: es un régimen excesivamente riguroso y, en cualquier caso, inadecuado para fomentar las relaciones entre CCAA, y que dificulta el desarrollo de la colaboración horizontal en España. En ninguno de los países políticamente descentralizados del entorno europeo es tan complicado suscribir un convenio horizontal como en el nuestro, cosa que desalienta su firma. En España, para las CCAA, es más sencillo, con el marco normativo vigente, firmar acuerdos de cooperación transfronteriza que con la comunidad de al lado. De hecho, algunos entrevistados nos han expresado esta ilógica situación que provoca que haya más relación y más acuerdos con la región fronteriza de al lado que con la comunidad vecina:

Galicia conforma con el norte de Portugal una euroregión que tiene una comunidad de trabajo y ahora va a tener una estructura de cooperación transfronteriza. Tenemos con Portugal una colaboración muy estrecha en cuanto a proyectos empresariales conjuntos, a redes de transporte, a muchísimas cosas. Pero se da la curiosidad de que parece que hay más posibilidades de cooperación o colaboración con una región de otro Estado que con las CCAA [E86].

Sin duda, si el artículo 145.2 CE hubiera tenido desde su inicio un tenor distinto, la situación de la colaboración podría ser otra. Pero hoy en día, este precepto ¿es realmente un freno para la relación entre CCAA? Básicamente, el artículo 145.2 CE presenta dos problemas que no han incentivado el recurso a los convenios para formalizar la colaboración horizontal.

Por una parte, dicho precepto diferencia entre dos tipos de pactos: convenios para la gestión de servicios propios y acuerdos de cooperación. Ni

el texto constitucional ni la jurisprudencia dan criterios claros para saber cuándo concurre uno u otro pacto, que, además, están sometidos a requisitos distintos, pues los convenios sólo deben comunicarse al Parlamento central, mientras que los acuerdos deben autorizarse por el mismo. En la práctica, el acuerdo de cooperación es una figura en desuso: el único acuerdo de cooperación autorizado en nuestro sistema fue el Acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español entre las CCAA de Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Valencia en 1994. El Acuerdo de cooperación para la creación de un Órgano Permanente de Encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra en 1996 no llegó a autorizarse. El Protocolo entre Extremadura y Andalucía en materia de televisión en 2000, calificado como acuerdo más por motivos políticos que con criterios jurídicos, no salió adelante. Y en 2006, se envió al Senado un pacto como Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre Galicia y el Principado de Asturias, con actuaciones similares a otros convenios, al que en la propia tramitación parlamentaria se le dio curso como tal convenio, sin necesidad de autorización por la Cámara. La figura del acuerdo de cooperación es hoy día una figura claramente en desuso.

La existencia de requisitos de tramitación distintos entre convenios y acuerdos ante las Cortes Generales, y la posibilidad prevista en los Estatutos y en el Reglamento del Senado de recalificar en el Parlamento estatal un convenio comunicado convirtiéndolo en acuerdo de cooperación, no asegura la efectividad de un convenio, pues, una vez suscrito y comunicado a las Cortes, inicia un camino que puede ser de resultado incierto. Hoy día, una sentencia como la que pronunció el Tribunal Constitucional en 1986 (STC 44/1986, de 17 de abril) sobre el Protocolo de colaboración entre Cataluña y la preautonomía de Murcia, donde el Tribunal consideró que dicho pacto era un acuerdo de cooperación preciso de autorización, es bastante impensable. Episodios de conflicto en materia de colaboración horizontal no se producen desde la lamentable tramitación del Protocolo entre Andalucía y Extremadura en 2000. La tramitación de los convenios entre CCAA en los últimos años se ha producido dando por comunicado un convenio al Senado, lo que parece haber generado paulatinamente una mayor confianza a las CCAA a la hora de enviar los pactos que firman con otras CCAA al Parlamento central. De hecho, en el Estado autonómico se han formalizado a los efectos del artículo 145.2 CE unos cincuenta pactos, de los cuales veinte corresponden a los tres últimos años (2006-2008). Y todo ello sin que se haya modificado el texto constitucional y lógicamente el artículo

145.2 CE, que sigue siendo el mismo. Dicho precepto no es bueno para la colaboración entre CCAA. No favorece la colaboración entre CCAA pero, hoy en día, no es el auténtico freno a la misma.

### ***3.2.2 · Excesiva complejidad en los Estatutos y en la legislación autonómica***

Los problemas jurídicos más graves para la relación entre CCAA, más que en la Constitución, están en los Estatutos de Autonomía, que normalmente han previsto una regulación menos afortunada todavía que la prevenida por el texto constitucional. Los Estatutos han sido en este punto poco autonomistas y poco impulsores de la colaboración horizontal, porque han previsto requisitos no contemplados en el texto constitucional que frenan mucho la colaboración entre CCAA. En muchos casos, se ha previsto una intervención del Parlamento autonómico, de modo que tanto un convenio como un acuerdo deben aprobarse por dicha Cámara. Pero, sobre todo, la mayor parte de ellos ha llevado al texto estatutario la posibilidad de que el Parlamento central, enviado un convenio para su comunicación, pueda autorizarlo, una competencia que no tiene base constitucional, que da un poder a esa Cámara no previsto por la Carta Magna, y que, como se ha comentado, se valora como un factor que ha desincentivado, no tanto la firma de pactos entre CCAA, como el envío de los mismos al Parlamento central, por lo que allí pueda pasar. Sin embargo, no debería pasarse por alto que la comunicación de un pacto es un requisito previsto en el bloque de la constitucionalidad. Lo más grave es que muchos de esos problemas no se han corregido en los nuevos Estatutos, porque se han repetido de nuevo, y era una ocasión inmejorable para enmendarlos.

Pero no sólo los Estatutos son en el sentido indicado poco autonomistas y poco proclives a la colaboración entre CCAA: también las legislaciones autonómicas han regulado con exceso el procedimiento para firmar un convenio horizontal. Hay CCAA en los que su legislación exige que un convenio con otra CCAA lo firme el propio Presidente, o pasen por el Consejo Consultivo autonómico, cosa que no se prevé para los convenios con el Estado o con las regiones transfronterizas. Y además el problema es doble, porque la firma de un convenio es una actividad relacional que requiere tener en cuenta el ordenamiento jurídico de la otra comunidad firmando y la tramitación que quiere darle en su comunicación a las Cortes

Generales. Con ese régimen jurídico, el tiempo necesario para suscribir un convenio entre CCAA bien puede ser de un año —según nos han comentado en alguna comunidad—, sin contar con los plazos que pueden iniciarse en el Senado. Una entrevistada, desde una comunidad, comentaba con razón:

La doctrina dice que no se suscriben convenios entre CCAA... ¿Pero cómo quieren que haya... con lo que cuesta firmarlos? [E60].

### ***3.2.3 · El Reglamento del Senado: hacia una mayor agilidad en la tramitación de los convenios***

Los plazos que pueden transcurrir en el Senado, una vez comunicado un convenio, son muy distintos en estos momentos de los que habían podido darse en otras legislaturas. A partir de 2000, y hecha excepción del episodio del protocolo en materia de televisión entre Andalucía y Extremadura, se ha acelerado la tramitación de los convenios entre CCAA comunicados al Senado, que suele ser de alrededor de un mes. Además, la tendencia que parece impulsarse es la de agilizar todavía más esa tramitación: en 2008 se ha aprobado un acuerdo interpretativo de la Mesa del Senado, por el cual se modifica la tramitación de los convenios entre CCAA para agilizar su procedimiento en el sentido de que, si no existen propuestas respecto a un convenio comunicado a la Cámara, éste se enviará al Pleno, sin necesidad de pasar ya por la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Sin duda, este aspecto puede facilitar más la tramitación de convenios horizontales en el Senado y puede ser un factor que contribuya en los próximos años a consolidar el auge de la colaboración entre CCAA experimentado en 2008.

A pesar de todo ello, la facultad de recalificación sigue estando prevista en el Reglamento del Senado, que se reformó en 1982 para unificar las diferentes previsiones estatutarias en esta materia, en el sentido que más poder le da a la Cámara (art. 137 RS). El marco normativo suele aparecer en caso de conflicto. A medida que la comunicación de un convenio entre CCAA se consolida como una práctica, ciertamente la previsión de recalificación es una facultad que no se utilizará. Sin embargo, es Derecho vigente: sigue ahí. Y sigue ahí sin fundamento constitucional y por obra de los Estatutos. Y puede activarse si llega el conflicto.

### **3.2.4 · La clara tendencia a la suscripción de protocolos: la constatación de una colaboración «paralela»**

El actual marco normativo de la colaboración horizontal (no sólo el constitucional) puede ser el motivo de que este tipo de relación esté buscando otras vías para poder existir. Los entrevistados confirman que las prácticas cooperativas horizontales se desarrollan de modo informal o a través de instrumentos de Derecho privado. Posiblemente, el caso más conocido es el de la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas), una asociación privada donde participan canales autonómicos para gestionar algunos programas de televisión comunes. Se supo de su existencia cuando un grupo de televisiones autonómicas consiguió los derechos de transmisión de los partidos de fútbol de primera división. Más allá de los instrumentos de Derecho privado, la alternativa más común a la formalización de convenios es el recurso a la firma de protocolos de colaboración entre las CCAA. La necesidad de actuación de los poderes públicos no puede verse frenada por un marco normativo inadecuado y se buscan opciones que permitan llevar a cabo las mismas acciones sin tener que pasar por todo el calvario que en algunos casos representa la suscripción de un convenio:

¿Quién se pone a hacer un convenio? Y si lo haces, lo debes llamar protocolo o de otra manera [E60].

Los protocolos de colaboración empezaron siendo una colaboración sumergida sobre la que poco se sabía de su existencia y menos de su ejecución. La generalización de Registros de Convenios en las CCAA está sacando a la luz toda esta colaboración que sitúa las dimensiones de la colaboración horizontal en España y sus problemas. El hecho de que esos Registros sean, no sólo depositarios, sino de acceso público e incluso universal (como el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña), convierte a estos protocolos más que en una colaboración sumergida en una colaboración paralela respecto a la prevista por la Constitución y los Estatutos. Los datos de dichos Registros confirman la apuesta por el protocolo como instrumento preferido de formalización de acciones horizontales.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que son posibles otras formas de cooperación entre CCAA no sometidas al cuadro constitucional y estatutario que «no se extiende a supuestos que no merezcan esa califica-

ción jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o de líneas de actuación» (STC 44/1986, de 17 de abril). No hay obstáculos jurídicos para recurrir al protocolo, pero siempre que se trate de declaraciones de colaboración futura, no como vía para escapar de los requisitos de marco normativo. Si es así, ahí hay un coste para el Estado de Derecho que debe conducir a una profunda reflexión sobre la idoneidad y el mantenimiento del marco actual.

### **3.3 · El reto de avanzar en una mayor cultura de la colaboración horizontal**

#### ***3.3.1 · Percibir los beneficios de la colaboración entre CCAA***

Además de los problemas de régimen jurídico, el desarrollo poco formalizado e institucionalizado de la colaboración horizontal en España también se debe a factores privativos de nuestro sistema.

En los sistemas federales europeos la colaboración vertical se ha desarrollado normalmente a partir de relaciones horizontales previas. Sin embargo, en España ha generado una preferencia por el trato con el Estado en vez de la relación con las CCAA. Antes se aludía al proceso de descentralización en España a partir de un modelo muy centralista. Desde la Administración del Estado, se nos ha comentado cómo el peso de ese pasado se percibe en el prestigio que mantiene el poder central para las CCAA, algo que lo convierte en referente en las relaciones de colaboración. El primer paso para colaborar es la predisposición. Y esa predisposición sólo existe si en la relación cooperativa se ven ventajas compartidas. Para las CCAA tiene más aliciente colaborar con el poder central porque les da prestigio, les aporta más caudal competencial y más dinero, porque en la relación vertical hay una articulación del *spending power* que no existe en la relación con las CCAA. Un entrevistado confirmaba esta hipótesis:

Primero aprendes a relacionarte con el Estado, que es de donde viene el dinero y los traspasos. Una vez se tiene eso,—como los niños, una vez se desenvuelven bien por la casa— ahora hay que relacionarse con las otras CCAA y empezar esa etapa [E87].

Una observación recurrente —y decisiva en este punto— es la existencia de diferentes formas de sentir la autonomía en nuestro sistema, con CCAA más propositivas, que pueden apostar por la colaboración horizontal entre todas, y otras CCAA más pasivas o a lo sumo reactivas, que prefieren que ciertas acciones las lidere el Estado. Sin pasar por alto la necesidad de afirmación de identidades como elemento que puede complicar la colaboración horizontal:

Aún estamos en una fase, no sé, de cierta necesidad de afirmación de las identidades, y [el hecho de] colaborar entre CCAA puede generar ese temor a diluirse en algo más, en algo más amplio: Cataluña, el Mediterráneo, Galicia, el Noroeste,... [E86].

En cualquier caso, la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial, hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado. Todo ello denota, además, una importante miopía de las CCAA respecto a las posibilidades de formalizar relaciones directas entre ellas. Los beneficios de las relaciones horizontales vienen avalados por las experiencias comparadas. Desde el punto de vista del autogobierno, la colaboración entre entes territoriales sirve para la defensa de intereses territoriales, para el mantenimiento de competencias propias, porque puede evitar un proceso de centralización, y para promover posiciones comunes que aseguran una mejor participación de los entes territoriales en asuntos estatales y en la defensa de intereses territoriales. Asimismo, desde el punto de vista de la eficacia de la acción pública, la colaboración horizontal brinda ventajas para el ciudadano y para la propia racionalización de recursos. Es precisa una creencia compartida en las CCAA y entre todas ellas de que pueden relacionarse y hacer cosas sin pasar necesariamente por el canal vertical para cambiar las inercias.

### ***3.3.2 · Identificación de espacios de colaboración entre CCAA vecinas y entre todas las CCAA***

Sentir la necesidad de colaborar es un primer paso para querer colaborar. Y para cooperar hay que identificar espacios de cooperación interautonómicos.

En el Estado autonómico, la identificación de espacios de colaboración entre CCAA se liga sobre todo a acciones entre CCAA vecinas, en particular, a los casos de asistencia sanitaria, donde la igualación de competencias ha favorecido la colaboración entre CCAA, y se ha dado respuesta a situaciones extremas como el hecho de que una ambulancia llegara hasta los límites de la otra comunidad, donde había otro transporte sanitario esperando para recoger al enfermo. Asimismo, este ámbito ha sido un buen banco de pruebas para percibir, desde lo cotidiano, los beneficios de la colaboración entre CCAA y el camino de lo que queda por hacer. Un entrevistado resumía esta situación gráficamente:

Desde el año 2002, año de las transferencias, cada comunidad autónoma tiene su Servicio Regional de Salud. Los problemas que habíamos detectado eran, básicamente, el déficit de asistencia en zonas limítrofes. La firma de convenios ha sido bastante fructífera. Se trata de convenios que no conllevan transacción económica, porque no podemos facturar entre comunidades y además no tiene sentido en un modelo sanitario solidario. Sirven para facilitar los recursos sanitarios entre los Servicios de Salud, para que el paciente no note ninguna diferencia en la asistencia en la frontera. Por ejemplo, una población de noventa habitantes de la Comunidad Valenciana, cerca de un Centro de Salud de Aragón, se atiende desde Aragón. En el caso de un transporte sanitario, se daba la paradoja de que una ambulancia se paraba en la frontera —esto ha pasado, salió en la prensa— y llegaba la ambulancia de la otra comunidad, recogía al herido y se lo llevaba a la comunidad vecina. Desde las transferencias, en la relación de vecindad, la asistencia a los pacientes es mucho mejor. Nuestra intención es firmar más convenios con CCAA vecinas o ampliar los ya existentes [E31].

Esa colaboración con el vecino, siendo básica, no sólo puede ser una colaboración de urgencia, en asistencia sanitaria o extinción de incendios. Es precisa una mayor visión de las potencialidades de la colaboración entre CCAA vecinas. En Alemania, se halla tan consolidada la colaboración multilateral que, en el marco de los debates que han precedido la reforma constitucional alemana de 2006, se ha apelado a una mayor colaboración entre Länder vecinos por sus virtudes —poco percibidas en España— para acometer problemas de ordenación territorial, modernización de vías de comunicación, o la mejora de ofertas culturales. Se trata de cuestiones muy

importantes para convertir a los entes territoriales en espacios competitivos dentro del mercado único europeo.

La colaboración horizontal en el Estado autonómico ha empezado con el vecino, debe proseguir con él, pero no debe olvidarse la colaboración multilateral entre CCAA, la gran ausente en nuestro sistema. El estudio de campo muestra también la identificación de espacios de colaboración multilateral, pero se detectan mayores problemas para concretarla. En múltiples entrevistas han salido a colación ámbitos concretos donde clama la ausencia de técnicas horizontales en muchos ámbitos, y donde su presencia resultaría de sentido común desde el punto de vista de la reducción de costes que ello comportaría. Nos ha llamado mucho la atención la referencia que se nos hizo al caso del procurador de las CCAA en Madrid:

Cada una de ellas tiene uno, en lugar de plantearse colaborar entre todas ellas para tener allí a personas que ejercieran esa función, algo que supondría como mínimo un ahorro del setenta por ciento de lo que ahora se está pagando [E47].

O a su gasto en programas para la implantación de la Administración electrónica:

El propio gasto en la Administración electrónica: las empresas de consultoría van a venderle el mismo producto a todas las CCAA; ¿no sería posible algún tipo de acuerdo para usar el mismo programa con un coste compartido por las diecisiete CCAA? [E47].

La idea de una colaboración de carácter normativo entre las CCAA, habitual en otros sistemas, no se halla en el Estado autonómico nada extendida. En el Derecho comparado del ámbito europeo es habitual que los entes territoriales utilicen la colaboración entre ellos para unificar sus legislaciones. Para ello, se suscriben convenios de contenido normativo, cuyo contenido se asume en cada uno los entes territoriales como propio, de tal manera que un mismo ámbito se regula de una misma manera sin intervención del poder central. En esas latitudes, se entiende que es mejor una regulación unitaria a través de la colaboración horizontal que una regulación federal. En España, la capacidad de hacer leyes distintas entre las CCAA se identifica con la capacidad de autogobierno y no se detecta una proclividad hacia esas prácticas, al menos todavía.

### **3.3.3 · Presupuestos orgánicos de la colaboración horizontal: las Conferencias horizontales**

La necesidad de colaborar entre CCAA puede existir, los ámbitos de esa cooperación pueden identificarse, pero la institucionalización de la relación horizontal, su consolidación, su continuidad en el tiempo y sus resultados, sólo se produce si existen plataformas de encuentro institucionales. La colaboración horizontal necesita unos presupuestos orgánicos. En FITUR no puede producirse esa institucionalización de la colaboración horizontal.

El Derecho comparado demuestra la incidencia que tiene la creación e implantación de Conferencias horizontales (sean Conferencias Sectoriales o Conferencias de Presidentes) en la existencia de colaboración entre entes subestatales. Son un punto de encuentro estable de los entes territoriales, donde intercambian puntos de vista y se plantean acciones conjuntas que suelen formalizarse en convenios multilaterales. Pero sobre todo estas Conferencias son el foro donde se forman las posiciones comunes de los entes subestatales en defensa de intereses territoriales que se trasladan, en un momento ulterior, al poder central. Con esa secuencia (formulación de la posición territorial y relación posterior con el poder central), las instancias territoriales han mejorado su capacidad de negociación y, con ello, han incrementado su participación en decisiones generales. Y es que las experiencias comparadas confirman que la colaboración horizontal tiene un fuerte componente de integración. No se trata de hacer nada contra el Estado, sino justamente de mejorar la relación con éste a través de la previa concertación horizontal. La dimensión horizontal se concibe principalmente como presupuesto previo de los entes territoriales como base para un posterior entendimiento con el poder central. Estamos, pues, ante una lógica muy extendida en muchos países en la que se crea una colaboración con efectos propiamente bidimensionales.

Como se vio, en el Estado autonómico no hay Conferencias Sectoriales horizontales, ni una Conferencia de Presidentes sólo autonómicos. La creación de estos órganos sería decisiva para institucionalizar la colaboración horizontal, hacerla más multilateral y mejorar la relación vertical. Los actores valoran positivamente la creación de este tipo de Conferencias. Podrían servir para inducir esa búsqueda de la posición entre CCAA poco habitual en nuestro sistema, porque en las Conferencias verticales la participación tan decisiva que tiene el Estado impide hacer de éstas el foro

adecuado para la discusión y la negociación entre las CCAA tendente a la búsqueda de una posición entre ellas. De hecho, el único foro vertical en el que se nos ha comentado que ha resultado más sencillo buscar posiciones comunes es la CARCE:

Quizá eso, a tener la Comisión Europea enfrente, ayuda a que nos pongamos todos de acuerdo, [...], y por tanto, en la CARCE, es más sencillo o más probable buscar posiciones comunes que en el resto de las sectoriales, donde está muy cerca la arena política de cada consejero en su territorio y de cada partido en el parlamento nacional [E36].

Justamente, la búsqueda de posiciones comunes entre las CCAA en más ámbitos que en los foros horizontales aportaría algo muy importante en nuestro sistema: se podrían invertir en el plano horizontal las dinámicas marcadas muchas veces por el color político que hay en las Conferencias Sectoriales verticales, esto es, diluir el partidismo a través de la búsqueda de la posición común que se produce en estos foros a favor de la defensa de intereses territoriales. Esa virtualidad se ha destacado cuando se nos ha hablado de la experiencia de la Comisión de Coordinación en materia de Justicia, donde participan las CCAA con competencias en este ámbito. Aunque, como se vio, se trata de una experiencia nada conocida y nada generalizada, bien podría ser un banco de pruebas cuyos beneficios convendría apreciar y exportar a otros ámbitos:

Llega un momento en que cuando ves que la competencia es indispensable, que no pides por pedir, sino que la pides para poder gestionar un servicio, como es el caso de la Justicia, es difícil que haya colores políticos [E38].

Sin embargo, a pesar de ser una opción plausible, no se ha detectado que los actores visualicen la creación de Conferencias Sectoriales horizontales como una opción viable, por lo menos, a corto plazo. Sin embargo, paradójicamente se habla de crear una Conferencia sólo de Presidentes autonómicos. Convendría tener en cuenta que este tipo de órganos funciona normalmente con una sectorialidad horizontal previa. Y esa sectorialidad, hoy por hoy, no existe. Las Conferencias Sectoriales sólo de CCAA podrían empezar a generarse a partir de lo que ya existe, esto es, de las Conferencias Sectoriales verticales: generar un doble turno y, con motivo de una reunión con el

Estado, hacer primero una reunión previa sólo de CCAA. Esta posibilidad, según se nos ha manifestado, se ha ofrecido en más de una ocasión por parte del MAP, sin que las CCAA la hayan aprovechado. Sin embargo, se nos ha dado a entender que en ocasiones las CCAA gobernadas por un mismo partido se reúnen en la sede central del mismo. Todo ello a la espera de que los actores aprecien las ventajas que reportan estas plataformas compartidas con las demás comunidades.

### **3.4 · Las expectativas de cambio: ¿hacia un despegue de la colaboración entre CCAA?**

#### ***3.4.1 · Apertura de vías en la jurisprudencia constitucional, los nuevos Estatutos y el proceso de integración europea***

Las CCAA tienen muchas vías en el marco normativo para poder colaborar entre ellas, quizás más vías que nunca, que se abren desde dentro (la jurisprudencia constitucional y los nuevos Estatutos) y desde fuera (el proceso de integración europea).

Para empezar, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que el principio de suprateritorialidad no supone un desplazamiento a favor del Estado. De la misma manera que las CCAA leyeron la primera jurisprudencia constitucional como un obstáculo para la colaboración horizontal (STC 44/1986, de 17 de abril), deberían leer también la apertura a este tipo de relación que contienen las sentencias del Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. En ese sentido, resulta paradigmática la STC 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres. Esta sentencia ha supuesto un cambio sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de espacios naturales protegidos. El Alto Tribunal ha declarado que los órganos de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA, previstos por la ley, no se justifican, ya que la integración de representantes de una administración (la estatal) en órganos de la instancia que ejerce las competencias exclusivas (las CCAA) desnaturaliza la competencia de gestión de espacios naturales protegidos de la que disponen las CCAA. El carácter supracomunitario de un espacio natural no puede ser criterio para que el Estado se erija en instancia competente y desplace así en su favor las competencias autonómicas. El propio Tribu-

nal, como ha hecho en otras ocasiones, apela en este supuesto a la colaboración entre las CCAA en cuyo territorio se sitúa el parque con el fin de que aquellas puedan ejercer sus respectivas competencias. Y esas apelaciones se han concretado bajo la forma del convenio de colaboración entre las de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa en 2006. Se trata de una novedad en el panorama de la actividad convencional en nuestro sistema, en cuanto que representa la creación del primer ente personificado interautonómico para gestión conjunta en los términos indicados por la jurisprudencia constitucional. La doctrina jurisprudencial según la cual ya no vale la mera mención a la supraterritorialidad para llevar un ámbito a la competencia estatal permite un mayor espacio para la colaboración horizontal. De hecho, algunos entrevistados han señalado la conveniencia de aplicar el mismo instrumento cooperativo ya ensayado en Parques Naturales a otros ámbitos, tales como consejos de denominación de origen.

Más allá de las vías que abre la jurisprudencia constitucional a la colaboración entre CCAA con resultados reales, los cambios normativos producidos con motivo de los nuevos Estatutos de Autonomía abren más que nunca las vías para la colaboración. Ahí están las apelaciones a la colaboración horizontal, muy claras en el nuevo Estatuto catalán en su referencia a territorios con los que se comparten vínculos lingüísticos y culturales, a la protección civil o a la gestión de espacios naturales. Esa apertura a la colaboración horizontal también está en las nuevas previsiones de participación sobre todo en determinados órganos, donde no es posible un representante de cada comunidad, pero sí un acuerdo entre ellas para designarlo. Como se ha señalado, mayoritariamente no se detecta que la formalización de dichas previsiones esté entre las prioridades de los actores, hecha excepción de Cataluña. Las previsiones sobre participación aparecen y son una apuesta fuerte en el Estatuto catalán tanto en materia de participación en competencias, como en materia de participación institucional y orgánica. Justamente, en este último supuesto, se nos ha hablado de una idea muy atractiva acerca de cómo hacer efectivas las previsiones de participación del nuevo Estatuto en instituciones y órganos del Estado:

Hay casos, piénsese en el Banco de España, la Comisión del Mercado de Valores..., con consejos de administración reducidos, donde, si bien no

todas las CCAA pueden estar presentes a través de la elección de sus representantes, si se puede provocar un interesante juego a través de la colaboración entre ellas para designar miembros, de una forma rotatoria, como vía para articular esa participación orgánica [E98].

Los nuevos Estatutos abren caminos que pueden suponer un importante cambio respecto al *statu quo* actual, pero es la voluntad política la que debe activarlos.

Al lado de las previsiones estatutarias, con motivo del Acuerdo de la CARCE de 2004 sobre participación de las CCAA en las instituciones europeas parece que se ha empezado a desarrollar:

Un tipo de colaboración entre las CCAA sin la presencia del Estado o donde el Estado adoptaría el papel de un mero observador en el marco de una Conferencia vertical [E101].

Todavía es pronto para valorar hasta qué punto ese concepto de posición común, que sólo las CCAA pueden concretar, está abriendo nuevas dinámicas en el seno de las Conferencias Sectoriales con el Estado.

También la ejecución del Derecho europeo abre vías a la cooperación entre CCAA. La transposición de Directivas por la vía de la cooperación se ha planteado en España en el caso de Directivas en materia de pesca muy técnicas, pero la respuesta de algunas CCAA ha sido que hay que esperar a que lo haga el Estado. La experiencia comparada es bien distinta, pues en Austria o Alemania los convenios entre todos los Länder sirven para coordinar criterios de transposición de Directivas europeas. El ejemplo paradigmático son las Directivas sobre materiales técnicos de construcción, que han llevado en esos países a la creación por la vía convencional de Institutos que actúan como autoridades comunes en esta materia. En este sentido, se nos ha comentado que:

La Unión Europea está cambiando un poco el principio de neutralidad institucional: las Directivas y los Reglamentos están dando un protagonismo a los Estados superior al que tenían ahora. De forma creciente, se exigen autoridades únicas de coordinación. Aunque internamente ello no implica nada, es cierto que en Austria y Alemania, en los casos de autoridades nacionales únicas, los Länder han dicho: [los competentes] somos nosotros, y se han movido cooperativamente para crearlas [E93].

El proceso de integración también promueve la cooperación transfronteriza. Los actores nos han recordado cómo las CCAA se encuentran con otras CCAA muchas veces cuando colaboran con otras Regiones vecinas. Y esa colaboración transfronteriza da instrumentos (agencias de cooperación y consorcios) cuyas posibilidades también deberían examinarse y ver su utilidad en las relaciones entre CCAA dentro del Estado autonómico.

### ***3.4.2 · Algo se mueve: encuentros de CCAA, convenios multilaterales y una propuesta de Conferencia de Presidentes horizontal***

En un sistema como el Estado autonómico, donde la causa principal de la precariedad de las relaciones entre CCAA parece ser la propia pasividad de éstas y su preferencia por el trato con el Estado, el año 2008 brinda datos que apuntan a que algo se mueve.

Los nuevos Estatutos no han cambiado mucho el régimen de la colaboración horizontal. Como se ha criticado, en este punto han hecho más bien poco. Sin embargo, su aprobación sí ha tenido un efecto activador de la voluntad política de los actores llamados a ponerla en marcha. No se colabora si dos o más no quieren y las seis CCAA que han aprobado nuevos Estatutos se han reunido en 2008 en varias ocasiones en un formato llamado «Encuentros»: en Zaragoza, el 9 julio de 2008; en Sevilla, el 29 de octubre del mismo año, y en Valladolid, el 23 de febrero de 2009, para impulsar justamente la colaboración horizontal. Las CCAA con nuevos Estatutos están actuando como «activistas» de este tipo de relación, pero reforzar la colaboración entre CCAA precisa implicar a todas. De hecho, no se trata de un club cerrado, sino que se prevé, y se insiste en ello, la apertura a las demás CCAA. Esos encuentros tienen vocación de continuidad e incluso pueden ser el embrión de la creación de un órgano permanente de viceconsejeros. En el Encuentro de Zaragoza, de julio de 2008, se han aprobado unas normas de funcionamiento de tales reuniones, en las que se especifican extremos relativos a la composición (inicialmente las CCAA con nuevos Estatutos, pero con la salvaguarda de la incorporación de otras), objetivos (puesta en común de asuntos de interés común, intercambio de información, líneas de actuación que lleven a la firma de convenios para el mejor ejercicio de las competencias en beneficio de los ciudadanos), sede de los Encuentros (la comunidad convocante), la convocatoria (con orden del día abierto para la propuesta de temas por las CCAA), las reglas de

adopción de acuerdos (unanimidad) y su valor político, así como temas organizativos (sistemas de relación para asegurar la continuidad de los trabajos de los Encuentros, posible creación de grupos de trabajo o reuniones sectoriales). Se trata, además, de seis CCAA gobernadas por partidos de distinto signo donde el planteamiento partidista, por el momento, no ha surgido, lo que podría confirmar, que, si se seleccionan bien los temas, la colaboración entre CCAA puede invertir la dinámica partidista que ha contaminado muchas veces el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

Se trata de una iniciativa ambiciosa que en el último Encuentro, por ahora, el de Valladolid, en febrero de 2009, ha cristalizado en el compromiso de las CCAA participantes de promover dos convenios entre las seis CCAA que participan en ellos: en un caso, para la homologación de licencias de caza y pesca, pues, hasta el momento, un ciudadano debía obtener este título en cada comunidad, y, en otro, en materia de asistencia a mujeres maltratadas, a fin de poder poner en marcha un protocolo cuando se precise una plaza (centro de acogida, piso tutelado) fuera del territorio donde reside la víctima. Se trata de dos textos que revisten una gran relevancia. Nunca antes un proyecto de convenio en el Estado autonómico se ha planteado con tantas CCAA. Y de ahí que sea un intento de avanzar en la colaboración multilateral. Además, demuestran la interconexión que existe entre presupuestos orgánicos y resultados de la colaboración: creado el encuentro, surgen instrumentos cooperativos concretos. Las CCAA, que no han visto hasta el momento incentivos en colaborar entre ellas (no hay dinero, no hay más competencias, no da el prestigio de la colaboración con el Estado), parecen encontrar un aliciente muy importante en esta relación, como es el ejercicio concertado de competencias propias en beneficio de los ciudadanos (algo que está recogido, como se ha visto, en las propias normas de funcionamiento de estos encuentros). Y ello no sólo puede abrir los ojos a las CCAA sobre los beneficios de la institucionalización y mayor formalización de la colaboración horizontal, sino que también legitima su autogobierno y al propio Estado autonómico, que en el día a día se legitima por su eficacia y servicio a los ciudadanos. Esta propuesta de convenios es sólo una propuesta, esto es, debe concretarse porque en cada comunidad hay un procedimiento distinto de aprobación de un convenio. Y ahí se van a ver posiblemente las oportunidades que se han perdido no facilitando la suscripción de convenios entre CCAA en muchos de los nuevos Estatutos y las complicaciones que aparecen en algunas de ellas, y hasta qué punto esas

complicaciones pueden poner en riesgo los resultados de esos Encuentros, resultados que son necesarios para que éstos sigan produciéndose.

Los nuevos Estatutos han tenido un efecto activador de la voluntad política necesaria para impulsar la colaboración horizontal en las CCAA con nuevos textos y también en aquellas que todavía nos los tienen. Hay comunidades que no han reformado todavía su Estatuto, como Extremadura, cuyo presidente lidera la celebración de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, de carácter horizontal, sin el Gobierno central, tal como lo están recogiendo los medios de comunicación desde la última parte de 2008. Ya se ha señalado antes que este tipo de foros son muy comunes en los sistemas políticamente descentralizados. Por ahora, la Conferencia de Presidentes Autonómicos con el poder central es sólo una propuesta en un contexto donde no hay Conferencias horizontales en el sector, ni una Conferencia de Presidentes vertical sólida.

#### **4 · La aparición de la Conferencia de Presidentes**

En efecto, en un escenario de relaciones de colaboración marcado por la verticalidad sectorial y la debilidad de las relaciones entre CCAA, surgió en 2004 la Conferencia de Presidentes Autonómicos con el Presidente del Gobierno central. El desarrollo de las relaciones cooperativas en el Estado autonómico se ha producido sin la existencia durante todo este tiempo de un órgano de ese estilo, lo cual es peculiar, pero sólo relativamente. En países de nuestro entorno, es habitual la existencia de foros de relación intergubernamental al máximo nivel, pero normalmente se trata de conferencias de configuración horizontal, como sucede en Alemania y Austria, donde este tipo de órganos funcionan desde hace más de cuatro décadas, o Suiza, donde la Conferencia de Gobiernos cantonales se creó en 1993. A diferencia de estos sistemas, Italia cuenta con una Conferencia vertical Estado-Regiones muy potente desde 1983, que convive con un foro de cooperación de Presidentes regionales, por tanto, horizontal, que se creó previamente, en 1981, a la Conferencia vertical (y a las que se suma una tercera estructura, como es la Conferencia unificada Estado-Regiones-entes locales, dada la importancia del nivel local en aquel sistema).

La corta existencia de la Conferencia de Presidentes Autonómicos con el Presidente del Gobierno central no permite conocer muy bien su destino, ni el rumbo que se le quiere dar si llega a consolidarse: ha habido tres Con-

ferencias y cada una ha respondido a un formato distinto: la primera, fue la constitutiva; la segunda, fue monográfica sobre la financiación de la sanidad; y en la tercera, ha habido tres temas distintos: el agua, las políticas de investigación y la inmigración. Los resultados de estas Conferencias lógicamente no han sido muchos, aunque algunos han sido significativos: el Acuerdo de la CARCE de 2004 trae causa de la I Conferencia de Presidentes, la II Conferencia propició el Decreto-Ley 12/2005, por el que se aprobaran determinadas medidas en materia de financiación sanitaria, y el resultado más tangible de la III Conferencia de Presidentes ha sido la aprobación por el Consejo de Ministros del Acuerdo sobre un mapa de las instalaciones científico-técnicas, en marzo de 2009. En el discurso de investidura de abril de 2008 el Presidente del Gobierno anunciaba su intención de convocar tres conferencias más: sobre violencia de género, en materia educativa y sobre cambio climático. Con posterioridad, en los medios de comunicación se ha hablado de una Conferencia de Presidentes para tratar el tema de la crisis económica y las medidas concertadas que pueden discutirse en este foro, pero, por el momento, no ha habido una convocatoria formal desde la última, celebrada en enero de 2007.

#### **4.1 · ¿Cómo se percibe la Conferencia de Presidentes?: la necesidad y la oportunidad de su creación**

Con la perspectiva que da el tiempo, la aparición de la Conferencia de Presidentes ha suscitado valoraciones distintas en cuanto instrumento y en cuanto a su dinámica. En principio, su creación ha merecido un juicio positivo por sí misma. Se ha considerado como una necesidad evidente y se ha destacado el importante elemento simbólico que representa. Uno de nuestros entrevistados resumía la percepción sobre la creación de este órgano de forma meridiana:

La Conferencia de Presidentes es imprescindible. Es sorprendente que hayamos funcionado veinticinco años sin ella [E64].

La Conferencia de Presidentes puede servir para visualizar el Estado autonómico, así como para dar cuenta de que el poder político en España no corresponde exclusivamente a un gobierno, sino que está compartido por el poder central y las CCAA y responde, además, a la necesidad de co-

laborar y de buscar posiciones de encuentro más allá del enfrentamiento. Ciertamente, sorprende que no se haya creado antes, pero también hay sistemas, como el helvético y el italiano, donde la aparición ha sido tardía. Sí es una singularidad del caso español que su creación surja porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones en 2004, más que por una necesidad de funcionamiento percibida por las propias instancias. Esta Conferencia ha iniciado su andadura de una forma un poco errática, algo que también ha pasado en sus equivalentes en otros países. Es necesario tiempo para saber qué va a pasar con la Conferencia y que dinámicas se pueden iniciar con ella. Pero los anuncios de convocatorias que no se concretan están generando cierto escepticismo entre los actores. A diferencia de las primeras entrevistas realizadas, en las últimas no se nos ha hablado ya de la Conferencia de Presidentes vertical como un actor que pueda ser importante en el panorama de las relaciones intergubernamentales, al menos por el momento. Es más, no se percibe como un instrumento operativo en la situación actual por quienes trabajan cotidianamente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, pero sí se percibe como un instrumento útil por los sindicatos mayoritarios, UGT y CCOO, que han pedido su convocatoria en reiteradas ocasiones en la primer parte de 2009, para tratar medidas contra la crisis.

#### **4.2 · ¿Qué debe hacer la Conferencia de Presidentes?: foro de discusión, foro de decisión, foro de coordinación...**

En el caso de que llegue a activarse y a funcionar de una forma regular, la Conferencia de Presidentes ¿qué puede ser?, ¿un foro de discusión política, una Conferencia de decisión, un foro de coordinación? Las funciones de la Conferencia de Presidentes Autonómicos con el Gobierno central están marcadas por su configuración vertical. No se discute que la Conferencia de Presidentes debía nacer como un órgano de relación Estado-CCAA. La apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español. Si la colaboración en el Estado autonómico es mayormente vertical, resulta lógico que la Conferencia de Presidentes haya aparecido en su inicio como un órgano vertical. Resulta muy difícil creer que sin esa presencia del Estado, los Presidentes de todas las CCAA hubieran podido reunirse ellos solos. Es más, los propios actores, y desde las propias CCAA, consideraban que no se había constituido antes porque:

Había faltado desde el gobierno del Estado esa voluntad [E86].

De hecho, también se ha recordado desde las propias comunidades que las CCAA no han sido capaces, hasta el momento, de crear un foro de esta naturaleza, quizá porque no lo desean todas:

No hay que olvidar que las CCAA por sí mismas no fueron capaces de constituir un foro de esa naturaleza, no fueron capaces de ponerlo en marcha. Hombre, ahora no podemos decir: ahora que el gobierno del Estado ha conseguido ponerlo en marcha ya te puedes marchar que ya seguimos nosotros [E86].

En el Estado autonómico, el debate sobre las funciones que debe tener la Conferencia de Presidentes está en un momento de pronóstico. Y más que reflexiones, hay respuestas pragmáticas que piden que la Conferencia se convoque y sea su actividad la que vaya determinando sus funciones. Dentro de esa observación recurrente, los entrevistados han percibido a la Conferencia claramente como un foro de discusión, donde los máximos representantes de las CCAA y el máximo representante a nivel del poder ejecutivo del Estado ponen en común sus acuerdos y sus discrepancias sobre temas de Estado de interés común: el Gobierno central y los autonómicos se necesitan —dada la interrelación competencial— para encarar problemas. Por ello, resulta importante que la Conferencia permita visualizar la dirección política o, al menos, la orientación política de esos temas. La Conferencia de Presidentes no se ve como una «Conferencia de Conferencias», como coordinadora de órganos sectoriales, pero sin duda, tal y como avala el Derecho Comparado, su relación con las Conferencias Sectoriales es un punto importante que en algún momento los actores políticos deberán considerar. La tarea de las Conferencias Sectoriales es básica para el propio trabajo de la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania (las Conferencias de Asuntos Europeos, Finanzas o Educación trabajan estrechamente para ella). No se puede avanzar la medida en que la Conferencia de Presidentes puede alimentar el trabajo de las Sectoriales en España, pero los datos permiten detectar que hay consejerías y Conferencias Sectoriales que se pusieron a trabajar cuando se anunció que la Conferencia de Presidentes de 2007 —que no se celebró por las elecciones— versaría sobre cambio climático.

Nuestra propia experiencia con las Conferencias Sectoriales verticales y las experiencias comparadas donde existen Conferencias de Presidentes con-

solidadas pueden resultar de gran utilidad para saber qué puede aportar un órgano de este estilo en nuestro sistema. La configuración vertical de la Conferencia de Presidentes en España, sin una Conferencia horizontal previa, puede reproducir los problemas de las Conferencias Sectoriales verticales en nuestro país: la participación del poder central dificulta que las CCAA lleguen a acuerdos entre ellas, de forma que no hay defensa de intereses autonómicos, sino muchas veces partidistas y territoriales. En el ámbito comparado de nuestro entorno, como se ha señalado, este tipo de órganos suele ser horizontal, y son órganos de autocoordinación de las políticas de los entes territoriales en orden a formar la posición común ante el poder central. Incluso en el caso italiano, donde la Conferencia Estado-Regiones también es vertical, hay una Conferencia de Presidentes de las Regiones, casi preparatoria de la Conferencia vertical. Esa horizontalidad previa ha dado fuerza a la Conferencia de las Regiones y a la propia Conferencia Estado-Regiones, que se ha convertido en un órgano fundamental para articular la participación de los entes territoriales con el poder central en decisiones generales, y debe ser oída obligatoriamente en múltiples ámbitos, entre ellos los proyectos normativos que adopta el Gobierno central y que afectan a competencias regionales. El modelo italiano no sólo muestra las ventajas de una Conferencia de Presidentes vertical, sino también su compatibilidad y complementariedad con un foro horizontal al máximo nivel intergubernamental.

### **4.3 · ¿Cómo debe funcionar la Conferencia de Presidentes?**

#### ***4.3.1 · La necesidad de un Secretario permanente***

La queja más recurrente que ha generado la Conferencia de Presidentes en España es su falta de organización, el poco tiempo para preparar los temas anunciados, y la sensación de que todo era muy improvisado. Una mejor organización de la Conferencia de Presidentes contribuiría a hacer más visible su actividad, y a darle así su justa importancia. Se valora como un factor clave que las Conferencias tengan contenidos y resultados, y que no sólo sean una foto de buen entendimiento. La existencia de una infraestructura administrativa mínima desempeñaría un papel fundamental en ello y, por tanto, para la consolidación de la propia Conferencia.

En todos los sistemas europeos, hay una serie de órganos técnicos que preparan las reuniones de las Conferencias: en Alemania, la Conferencia de

Directores de Cancillerías (equivalente al Departamento de Presidencia); en Austria, la Conferencia de los *Landesamtdirektoren* o Directores de las Oficinas de Gobiernos de los Länder (que dirige la llamada Oficina de coordinación de los Länder), o, en Suiza, donde incluso hay una infraestructura estable, un órgano propio de la Conferencia (el Secretariado), que mantiene fluidas relaciones con órganos cooperativos de tercer nivel para preparar las reuniones de la Conferencia. La función de estos órganos en orden a la preparación de las Conferencias de Presidentes permite que éstas puedan ser un órgano funcional en el que pueden concentrarse aspectos concretos.

Hay unanimidad en la necesidad de crear un Secretariado, pero no sobre su configuración. En la convocatoria y el orden del día, el Estado reproduce el esquema de las Sectoriales, a riesgo de que las CCAA lo vean como un órgano del Estado, y, por tanto, como algo ajeno. De ahí la importancia de articular formas de participación de las CCAA en la infraestructura que debe preparar las reuniones de la Conferencia. Al igual que sucede en el panorama comparado, podría pensarse en dos niveles de infraestructura para la preparación de la Conferencia: una Comisión compuesta por personas de confianza de los Presidentes de las CCAA, y un Secretariado de la Conferencia, formado por funcionarios del MAP, que podría tener como interlocutor único a una Oficina de coordinación de las CCAA con una sede propia (o, incluso, con sede en el Senado), cuyas funciones serían ayudar al órgano de segundo nivel que prepara las reuniones de la Conferencia, y convertirse en un órgano técnico de apoyo, un centro donde se recogiera y se transmitiera información y también se generara la documentación necesaria para las reuniones de la Conferencia de Presidentes. La actitud de las CCAA en este punto contrasta con la acción del Estado: ahora ya reglamentariamente es al MAP al que corresponde «la preparación y seguimiento de la Conferencia de Presidentes» (Art. 13.1 Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales).

#### **4.3.2 · *La regulación de la Conferencia***

La regulación se percibe con cierta reticencia en todos los planos de las relaciones intergubernamentales, y el caso de la Conferencia de Presidentes no es una excepción. Por su nivel político, como parece natural, las reservas son muy serias. El debate sobre la regulación ha surgido rápidamen-

te entre nosotros y parece ya zanjado a favor de la opción de regular la Conferencia. Las CCAA del principal partido de la oposición pusieron como condición para asistir la existencia de un reglamento y el propio Presidente del Gobierno en su discurso de investidura de abril de 2008 se comprometió a ello. La opción política parece clara a favor de la regulación. El debate no es si se debe regular o no, sino qué regular y cómo hacerlo. Esa opción dista del sentir mayoritario entre los actores. Se valora la informalidad que tiene la Conferencia, pero sobre todo se alerta sobre la regulación de una institución que es todavía experimental y no ha creado ella misma unas reglas de juego sentidas y respetadas como tales antes de «normativizarlas». En cualquier caso, se piensa en una regulación de mínimos.

En el Derecho Comparado, la opción más habitual es el funcionamiento de estas Conferencias de una forma flexible —en atención a la especial posición institucional y su peso político—, sin una reglamentación expresa, pero sí con unas prácticas normalmente asentadas, en relación con la fijación del orden del día, o la adopción de las decisiones por unanimidad como regla general, o el valor político de sus acuerdos (por ejemplo, la Conferencia de Presidentes en Alemania y Austria funcionan así desde hace más de cuarenta años). La opción por la formalización jurídica de los aspectos básicos de este tipo de órganos es menos común. En ese caso, se inscribe la Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza, un órgano que lleva funcionando algo más de diez años —y cuya existencia está mereciendo una valoración muy positiva—, donde un convenio horizontal regula aspectos básicos relativos a la organización y funcionamiento de este órgano, en particular, la determinación del orden del día, el régimen de sesiones y sobre todo la adopción de acuerdos (Convenio sobre la Conferencia de Gobiernos Cantonales, de 8 de octubre de 1993). También ha optado por la regulación la Conferencia Estado-Regiones italiana, si bien esa regulación se centra más en el aspecto funcional que en el organizativo de la misma (Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, n. 281).

Las dos opciones presentan ventajas y problemas. La flexibilidad parece que se aviene más con un tipo de órgano con tal significación política, y la formalización jurídica se puede asociar a una mayor rigidez que no se suele desear en este tipo de Conferencias. Pero la regulación también puede acortar espacios entre los actores, dar seguridad jurídica y ser una vía de institucionalización de la Conferencia. Posiblemente, la condición para que funcione se desprende de la experiencia alemana. En Alemania está profundamente enraizado el principio de lealtad federal, y

es más fácil institucionalizar sin regulación expresa, o mejor dicho, escrita. En España, quizá la regulación de la Conferencia sirva y sea *conditio sine qua non* para su institucionalización. Pero, primero, debe volver a convocarse.

#### **4.3.3 · Los acuerdos de la Conferencia de Presidentes**

Un aspecto importante pero en el que puede radicar la debilidad de este tipo de Conferencias es el de la adopción de acuerdos y el valor de los mismos. Por lo pronto, se constatan las dificultades de la búsqueda de la posición común en la Conferencia de Presidentes de configuración vertical. La tendencia en el Derecho Comparado es introducir la regla de la mayoría en las Conferencias de Presidentes horizontales. Hasta finales de 2004, en la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania regía el principio del consenso, y las decisiones presuponían siempre la unanimidad. La predisposición al compromiso de los Länder desempeñaba, con ello, un papel más grande que en el propio Bundesrat. En el marco del debate de la reforma federal, se decidió dar más libertad a los Länder, y flexibilizar el principio de la unanimidad, bastando una mayoría de 13 Länder (de un total de 16). En Suiza, el convenio que regula la Conferencia de Gobiernos Cantoriales prevé expresamente una mayoría cualificada de 18 Cantones (sobre 26) que vale como posición oficial de la Conferencia de Gobiernos. En tales casos, queda garantizado el derecho de cada ente territorial a mantener su propia iniciativa.

Dos puntos clave son: ¿cuál es el valor de los acuerdos? y ¿qué sucede con los entes que deciden mantener una posición de minoría? Dichas resoluciones tienen un valor político que precisa una instrumentación jurídica ulterior. Por su parte, si un ente territorial o varios no están de acuerdo con la posición mayoritaria, pueden mantener posiciones paralelas ante el poder central. Aunque, como se ha señalado, no se exige la unanimidad, en el ámbito comparado los entes territoriales son conscientes de que sólo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado de fortalecer su posición negociadora y su capacidad de influencia. El respeto a los compromisos asumidos, por más que estos tengan sólo el valor de una vinculación fáctica fundamentada en la confianza de que la otra parte los respetará, ha sido un factor de éxito importante en estos casos.

## **4.4 · La Conferencia de Presidentes en el sistema de relaciones institucionales**

### ***4.4.1 · El refuerzo de la coordinación interna dentro de los Gobiernos y administraciones***

La Conferencia de Presidentes pone el foco sobre la cooperación, en déficits en los instrumentos preexistentes y en la propia organización y gestión del fenómeno cooperativo dentro de los gobiernos y administraciones autonómicos, donde no existen siempre unidades dedicadas a estos temas. En algunas comunidades nos hemos encontrado precisamente la afirmación de que sería necesario un Departamento o unidad transversal, como decía uno de nuestros entrevistados desde una comunidad:

Una especie de MAP en cada una de las CCAA [E60].

La Conferencia de Presidentes, pero también las nuevas Comisiones Bilaterales y el nuevo escenario de las Sectoriales, y los resultados que pueda tener el impulso de la colaboración horizontal (multilateral) en el Estado autonómico precisan una mayor coordinación interna dentro de los gobiernos y administraciones, en particular, de las CCAA. La creación o, en su caso, la generalización de estas unidades podría difundir en el interior de cada comunidad la existencia de un ámbito de relaciones intergubernamentales, cuestión que en algunos casos no se visualiza claramente. La necesidad de una mayor coordinación interna se debería producir también en la Administración General del Estado, porque el MAP ha venido trabajando con la multilateralidad vertical sectorial (la dimensión más desarrollada), en menor medida con la bilateralidad antes de los Estatutos (que ha sido muy poca), pero sin una Conferencia de Presidentes, sin unas Comisiones Bilaterales que puedan redimensionar la bilateralidad y promover una nueva multilateralidad, y sin una colaboración horizontal entre las CCAA. En particular, en este caso, si continúan y se consolidan las iniciativas horizontales vistas sería conveniente que las CCAA establecieran canales de información con el poder central, como muestra de lealtad institucional, para evitar recelos y para que el propio poder central, acostumbrado a estar presente en los procesos cooperativos, viera las ventajas que le

ofrece una colaboración en la que formalmente no participa como parte.

#### ***4.4.2 · La relación con el Parlamento: la Conferencia de Presidentes y el Senado***

Más allá del ámbito de cada Gobierno autonómico, la Conferencia de Presidentes puede ser un nuevo actor en el panorama institucional, pero en ese panorama hay actores preexistentes, como el Senado con sus déficits como Cámara de representación territorial más que conocidos, y que, por cierto, se limita a ser su sede. ¿Son incompatibles la Conferencia y el Senado? y, en cualquier caso ¿con qué modelo de Senado? La percepción mayoritaria es que ambas instituciones pueden convivir pero no con la configuración actual de la Cámara alta. El Reglamento del Senado prevé la celebración de Debates sobre el Estado autonómico donde intervienen el Presidente del Gobierno central y los Presidentes autonómicos, «una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones» (art. 56 bis 7 RS), pero no se celebran (el último se produjo en 2005). La Conferencia y estos Debates no son formatos incompatibles, ni formatos duplicados. El escenario parlamentario, con la publicidad que conlleva, es un ámbito que permite un debate muy distinto, con objetivos muy distintos, de la negociación y discusión que se produce en foros intergubernamentales al máximo nivel.

En el Derecho Comparado, las Conferencias de Presidentes funcionan con Senados que son Cámaras de representación territorial, como sucede en Alemania, con un Bundesrat que es una Cámara de Gobiernos, y con Senados que no reflejan esa pluralidad territorial, como en el caso austriaco y helvético. La experiencia comparada confirma que potenciar la Conferencia de Presidentes sin un Senado que sea una Cámara de representación territorial provoca que los entes territoriales hagan valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales, fuera del ámbito parlamentario, y esos órganos, en la práctica, llegan a ser más importantes que la propia segunda Cámara. En esos casos, la experiencia comparada, en concreto el caso helvético, muestra que la tensión inicial entre la Conferencia de Gobiernos cantonales y el Consejo de Estados suizo se ha sustituido por una relación más constructiva con encuentros de representantes de la Conferencia con miembros de la Cámara. Si se opta por una Conferencia de

Presidentes con un Senado territorial al estilo del Bundesrat formado por Gobiernos, el escenario es distinto. A parte de una reforma constitucional, debe haber una distribución de funciones entre uno y otro. En Alemania, la Conferencia de Ministros-Presidentes se ocupa de la coordinación de políticas de los Länder, pero no de asuntos relativos a legislación que son tratados por el Bundesrat alemán.

#### ***4.4.3 · La necesidad de una mayor interiorización de la lealtad institucional***

Uno de los riesgos más importantes que los actores perciben respecto a la Conferencia de Presidentes es que pueda convertirse (lógicamente, si se convoca) en escenario de desacuerdos y conflictos. Para ello resulta clave la distinción entre pugna partidista y funcionamiento de las instituciones. Los intereses territoriales sin duda también están presentes porque los Presidentes autonómicos:

Se presentan a las elecciones en su tierra, y no se presentan desde la calle Génova, o la calle Ferraz o la que corresponda [E86].

Pero esos intereses se tamizan —y mucho— en función de cuál sea la postura el Gobierno Central y de unos y otros. Uno de los entrevistados concluía desde una comunidad autónoma:

Éste es un país donde no se sabe distinguir la pugna política del funcionamiento de las instituciones [E87].

El éxito de las Conferencias de Presidentes homólogas en el ámbito europeo y el lugar que ocupan en el panorama institucional de sus países radica en buena parte en la *auctoritas* que se han ganado con resultados, con la capacidad de llegar a acuerdos, y así transmitirlo a la opinión pública. Ciertamente, en esos países también ha habido episodios de politización, pero son la excepción, no la regla general. En ese sentido, ha predominado la intención —interiorizada por todos los actores— de evitar en lo posible la politización partidista de los temas. Suele prevalecer la voluntad de intentar llegar a acuerdos —aunque a veces sean acuerdos de mínimos, y no siempre la mejor solución posible—, porque se ha sido consciente de

que la politización en determinados asuntos conduce al bloqueo y, con ello, a la erosión de estos órganos.

Probablemente, en esa cultura de llegar a acuerdos ha contribuido el sistema de partidos en aquellos países, donde son habituales las grandes coaliciones entre dos partidos de ideología muy distinta. Y también el propio valor que tiene la *Bundestreue* o principio de lealtad federal, un principio constitucional no escrito muy interiorizado por los actores del que el Tribunal Constitucional deduce auténticas obligaciones de comportamiento y de relación de la federación y los Länder entre sí, como la obligación de tener en cuenta sus recíprocos intereses, mantener relaciones amistosas, o la prohibición de negociar un tema constitucionalmente relevante sólo con los Länder afines. Las enseñanzas del Derecho Comparado deberían tenerse muy presentes. Y esas enseñanzas nos dicen que la dinámica de enfrentamiento no es inevitable. En Alemania, antes de la Conferencia de Ministros-Presidentes se reúnen los Länder A (SPD) y los Länder B (CDU). Esas reuniones reflejan las diferencias inherentes a un sistema democrático, sirven para fijar posiciones para el debate con el objetivo de discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos, sin estrategias previas de bloqueo que, sin embargo, sí se practican en el Bundesrat alemán. Por ello, una mayor interiorización de la lealtad institucional resulta fundamental para el éxito la Conferencia de Presidentes.

## 5 · Conclusiones y propuestas

**1.** Las relaciones intergubernamentales en España: mucho hecho y mucho por hacer. Las relaciones intergubernamentales y sus instrumentos han contribuido decisivamente al despliegue del Estado autonómico y a la institucionalización de la cooperación. Han contribuido a pasar de un Estado fuertemente centralizado a un sistema con un alto nivel de descentralización política. Las estructuras de colaboración (verticales) han sido plataformas de encuentro, de diálogo, de intercambio de experiencias, de discusión y, en su caso, de acuerdo entre dos instancias, el Estado y las CCAA, que actúan en pie de igualdad, sin relación alguna de jerarquía ni de suprado subordinación desde el punto vista jurídico. Este aspecto simbólico y didáctico de las relaciones intergubernamentales en España no se produce en otros sistemas de nuestro entorno, pues ninguno de ellos proviene de un sistema centralista semejante.

La cooperación es necesaria, debe servir para mejorar, pero conviene cooperar mejor. Un diagnóstico general indica que en el Estado autonómico, las relaciones intergubernamentales plantean problemas compartidos con otros sistemas, o, por lo menos, existentes en otros países, retos específicos y patologías propias. Entre los problemas compartidos, se encuentran lo que podría dar en llamarse los efectos secundarios de las relaciones intergubernamentales, unas relaciones necesarias, pero que, en mayor o menor medida, flexibilizan el sistema de competencias, diluyen las responsabilidades sobre quién hace qué en la acción concertada y suelen ser relaciones asociadas a una cierta opacidad. Un problema asociado a la cooperación sobre el que conviene llamar la atención en nuestro sistema es el posible riesgo de invasión competencial por la vía de la colaboración financiera entre el Estado y las CCAA. Por otro lado, tenemos retos específicos, propios de nuestro propio peculiar proceso de descentralización, como lograr la justa medida entre una bilateralidad inevitable y una multilateralidad necesaria. Y tenemos una gran patología propia, como es la falta de institucionalización de la colaboración horizontal, que es, sin duda, nuestra gran asignatura pendiente.

**2.** Revisión de la colaboración financiera entre Estado-CCAA y su fundamento constitucional. La colaboración financiera vertical está alcanzando en el Estado autonómico unas dimensiones cada vez más importantes. Se detectan dos motivos de alerta: los sectores donde se produce más la colaboración financiera son aquellos de competencia propia de las CCAA, y, segundo, la exigencia creciente de cofinanciación puede estar convirtiendo a la colaboración financiera en un sistema de planificación conjunta. Ello conlleva un riesgo de invasión de las competencias autonómicas por la vía financiera, que ha sucedido también en otros países, e incluso, en esos casos, a veces, se ha llegado a optar por la reforma constitucional para dar fundamento constitucional a unas prácticas que por la vía fáctica alteraban el orden competencial. No existe un debate en España sobre las dimensiones de la colaboración financiera y su fundamento constitucional. El poder central ofrece colaboración en ámbitos de competencias propias de las CCAA, pero no abre esa colaboración con la misma intensidad a ámbitos de competencia del poder central. En la agenda de las Conferencias Sectoriales se han ido incorporando asuntos europeos, pero más raramente otro tipo de acción exterior o de otras cuestiones internacionales. La colaboración no puede ser una calle de una sola vía. La colaboración vertical se

anuncia básicamente para distribuir dinero a las CCAA. No se discute que el Estado pueda garantizar la igualdad de los ciudadanos a través de programas sociales, sanitarios o educativos, cosa que puede y debe hacer con sus capacidades políticas, financieras y también competenciales. Y ahí la base competencial debería ser clara para poder determinar los objetivos de la colaboración propuesta. Resulta urgente cuantificar en las CCAA el dinero que reciben a través de convenios con el Estado para poder saber con mayor precisión en qué medida estos recursos pueden estar mediatisando políticas autonómicas.

**3. Cambios en la red de Conferencias Sectoriales y mejoras en las Conferencias Sectoriales.** Es preciso revisar el número de Conferencias Sectoriales entre el Estado y las CCAA. Esa red está formalmente constituida por más de una treintena de Conferencias, de las cuales sólo funcionan regularmente dieciocho. Las relaciones intergubernamentales empiezan por el sector, pero no existen sectores cerrados. Las Conferencias Sectoriales en el Estado autonómico precisan sistemas de mayor coordinación entre ellas para hacer frente a la transversalidad de los problemas en un mundo europeizado y globalizado. El marco normativo es importante para la institucionalización de una Conferencia, pero no garantiza ni su funcionamiento regular, ni su buen funcionamiento. Son precisos cambios organizativos para conseguir que las Conferencias Sectoriales sean auténticos foros de participación de las CCAA en políticas estatales. Actualmente, el poder central dispone de un claro papel director de las Conferencias asegurado por el marco normativo vigente (básicamente la Ley 30/1992 y la Ley 12/1983): la copresidencia de las Conferencias por el ministro del ramo con un consejero de las CCAA que se iría rotando puede visualizar otra imagen de la Conferencia. Las CCAA tienen una posición relativamente débil en el marco legal para sugerir la convocatoria de una Conferencia Sectorial y en la determinación del orden del día de la misma, pero algunos reglamentos abren a las CCAA posibilidades en estos puntos y no se utilizan. Por tanto, las CCAA deberían agotar esas posibilidades que tienen garantizadas. Las Conferencias Sectoriales expresan el punto de vista del sector, donde no siempre está presente el juicio competencial. Y por ahí puede empezar a relajarse el orden competencial. Contar con las Asesorías jurídicas a través de informes previos con carácter de recomendación anteriores a la celebración de una Conferencia puede, al menos, poner sobre la mesa, en la fase de negociación, la distribución de competencias.

**4.** A la búsqueda del equilibrio entre la multilateralidad y la bilateralidad. La bilateralidad y la multilateralidad en las relaciones verticales es un binomio presente en nuestro sistema desde el inicio de Estado autonómico como consecuencia de su proceso de construcción. La mayoría de los nuevos Estatutos han recogido Comisiones Bilaterales, instrumentos ya existentes y reconocidos en la legislación vigente, cuya previsión ahora con rango estatutario pretende darles una nueva dimensión. La previsión estatutaria de las Comisiones Bilaterales responde a la voluntad de reafirmación en clave bilateral en unos casos, y a una tendencia a la emulación, en otros. Las nuevas Comisiones Bilaterales tienen ritmos de actividades muy diversos. En la práctica, y hasta ahora, no siempre hacen cosas tan distintas de las anteriores (intercambio de información, negociación de traspasos, resolución extraprocesal de conflictos). No se puede afirmar que, por ahora, las nuevas Comisiones Bilaterales incrementen la bilateralidad, ni sustituyan a la multilateralidad. Pueden representar una nueva forma de trabajo basada en el mejor conocimiento del punto de vista del otro, pero deben encontrar un ámbito de trabajo propio, cosa que no es fácil en una plataforma inespecífica que se ve como instrumento para tratar cuestiones específicas en la relación entre el Estado y una comunidad y como canal subsidiario en el caso de llevar por la vía bilateral lo que no puede conseguirse en sede multilateral.

El refuerzo de lo bilateral en los nuevos Estatutos no está tanto en las estructuras, las Comisiones Bilaterales, como en las previsiones de participación que prevén muchos de ellos en competencias estatales. Dichas previsiones concebidas de modo inicial bilateralmente, a medida que se generalizan en los nuevos Estatutos, abren la vía multilateral para su articulación. Una vez acabado el proceso de reformas estatutarias, la bilateralidad, en estructuras y en procesos, posiblemente va a plantear la necesidad de la multilateralidad, eso sí, de una nueva multilateralidad en las relaciones Estado-CCAA con menos discrecionalidad del poder central y más consulta del punto de vista de las CCAA, en la adopción de decisiones que afectan a sus competencias, ahora garantizada normativamente.

**5.** Más voluntad política para reforzar la colaboración horizontal, aunque el marco jurídico es mejorable y puede ser una rémora. El gran problema de la colaboración entre CCAA es la ausencia de voluntad política para formalizar e institucionalizar la relación entre ellas. El Derecho sólo es culpable de esa situación en cierta medida. La regulación constitucional es

manifestamente mejorable, pero el artículo 145.2 CE, en estos momentos, es más excusa que obstáculo real. En ausencia de reforma constitucional, a corto plazo, sería conveniente consolidar la práctica de comunicar a las Cortes Generales los convenios entre CCAA, sin hacer uso de la competencia de recalificación en dicha sede, tal y como sucede en las últimas legislaturas. Los nuevos Estatutos deberían aprovechar el margen constitucional para mejorar la regulación sobre todo de los convenios entre CCAA. En particular, conviene revisar el alcance de la intervención del Parlamento autonómico y suprimir en el texto estatutario la potestad de recalificación de un convenio en acuerdo de cooperación. El régimen estatutario de los convenios entre CCAA es una rémora mayor para suscribir convenios entre CCAA que el régimen constitucional. Además, el derecho autonómico infraestatutario suele diseñar procedimientos, muy diversos en cada comunidad, pero casi siempre con trámites que complican en demasía el procedimiento de suscripción de un convenio interautonómico. Esos trámites que no están en la Constitución, que no están ni siquiera en el texto estatutario, que se hallan previstos muchas veces sólo para los convenios entre CCAA y no para otras actividades convencionales, son los que pueden acabar por entorpecer la colaboración horizontal o disuadir a una comunidad de esta vía. Se pueden crear Conferencias Sectoriales horizontales y Conferencias sólo de Presidentes autonómicos, pero si éstas no pueden concretar sus acuerdos a través de instrumentos cooperativos, entre los que destacan los convenios, no será fácil el camino de la formalización y de la institucionalización de la colaboración entre CCAA en España, que necesita de resultados concretos, en instrumentos concretos.

**6.** Hay una cierta urgencia en desplegar la colaboración horizontal. Y hay vías para ello que podrían activarse. La colaboración entre CCAA sigue siendo la gran asignatura pendiente por lo que respecta a las relaciones intergubernamentales en España. Han hecho falta veinticinco años de Estado autonómico para firmar una propuesta de convenio entre CCAA (y no por todas, sólo por las que tienen nuevos Estatutos) tendente a que un ciudadano no necesite tramitar una licencia de caza y pesca en cada comunidad. Hay cierta urgencia en desplegar la colaboración horizontal, en ejercer mejor las competencias a favor del ciudadano que detecta —y que padece— el ejercicio separado de competencias y cuestiona la eficacia del Estado autonómico. Las CCAA no han visto incentivos en la relación con otras CCAA, a diferencia de la colaboración con el Estado. Pero parece

que han encontrado en el ejercicio concertado de competencias a favor del ciudadano un estímulo para cooperar entre ellas. Porque la jurisprudencia constitucional (gestión conjunta entre CCAA como respuesta a la suprateritorialidad), los nuevos Estatutos (previsiones explícitas e implícitas de colaboración), o el propio proceso de integración (en la fase ascendente y descendente) abren vías para la concertación entre CCAA, pero son éstas quienes deben apreciar los incentivos de esta relación y los beneficios que les reportan. Los nuevos Estatutos no sólo impulsan la colaboración entre CCAA, sino que han tenido un efecto estimulante sobre las CCAA que los han aprobado y que lideran un movimiento de colaboración horizontal que ha empezado, con acierto, por temas sobre los que ha sido posible el acuerdo (licencias de caza y pesca, o asistencia a mujeres maltratadas), alejados del riesgo de politización de otras cuestiones. En el Estado autonómico hay que comenzar por esos casos. Y se acaba de empezar. Por ello, es lógico que no se perciba todavía la madurez de otros sistemas donde la cooperación normativa entre entes territoriales sirve para abordar los mismos problemas que pueden tener las CCAA para trasponer directivas y crear las autoridades únicas que propone crecientemente el Derecho europeo sin dejación de competencias propias en favor del Estado.

7. La institucionalización de la colaboración entre CCAA precisa continuidad en el tiempo: la creación progresiva de Conferencias Sectoriales horizontales. La colaboración entre CCAA existe. Hay más de la que parece, pero no está formalizada ni institucionalizada en el grado que se detecta en otros sistemas. La creación de Conferencias Sectoriales horizontales sería un factor decisivo para formalizar e institucionalizar la relación entre CCAA. No hay obstáculos jurídicos para ello. Las Conferencias Sectoriales con el Estado tienen hoy base legal, pero se empezaron a crear sin ella. Si no existen Conferencias Sectoriales entre CCAA es porque no ha existido voluntad política para ello, salvo en casos muy aislados que podrían generalizarse, como la Comisión de coordinación de las CCAA en materia de Justicia. La red de Conferencias Sectoriales horizontales se podría generar a partir de la red de Conferencias Sectoriales ya existentes, organizando un doble turno, donde la reunión inicial correspondiera a las CCAA. Ciertamente, alguna vez ya se ha intentado sin mucho éxito, porque hay CCAA que prefieren directamente acudir a la Conferencia con el Estado. Por eso, la creación de esa red de Conferencias Sectoriales precisa mucha voluntad política, firme y compartida por todas las CCAA. La creación de

estos foros podría ser de gran utilidad para institucionalizar la colaboración horizontal en nuestro país: son foros de encuentro sólo entre CCAA, encontrarse es fundamental para conocerse mejor, conocerse mejor es fundamental para crear confianza, y crear confianza sólo se consigue con encuentros y con la continuidad en el tiempo de los mismos. Se puede intercambiar información, identificar problemas comunes y líneas comunes para solucionarlos. Esos órganos de encuentro propician instrumentos, habitualmente convenios que formalizan esa colaboración, y dan lugar también una colaboración multilateral, porque si multilaterales son estos órganos, también lo van a ser los resultados que salen de ellas. Las Conferencias Sectoriales horizontales pueden ser los órganos donde se genera la posición común de las instancias territoriales, como paso previo para mejorar su posición negociadora e incrementar su capacidad de participación en decisiones generales. En las estructuras verticales, no sólo se impide la formación de la posición común, sino que se dificulta la posibilidad de llegar a acuerdos entre ellas, como ha sucedido con las Conferencias Sectoriales verticales. Además, en el Estado autonómico, donde uno de los problemas que se achacan a las Conferencias Sectoriales con el Estado es su politización, la existencia de órganos horizontales donde se negocia una posición común podría invertir la dinámica de relación vertical marcada por el color político y dirigirla a una mayor institucionalización.

**8. La Conferencia de Presidentes con el Estado, en serio, y la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos.** La experiencia de la Conferencia de Presidentes con el Estado no ha sido buena, por el momento. Y con la perspectiva que da el tiempo, a los cinco años de su creación, el balance de su funcionamiento no puede ser positivo: tres convocatorias, convocatoria con escasa antelación, demasiada provisionalidad en su preparación y problemas en su formato con intervenciones de tres minutos para cada Presidente. Una cosa es la dinámica y otra el instrumento en sí mismo. Mientras la primera suscita comentarios poco positivos, el instrumento en sí mismo concita opiniones favorables. La Conferencia de Presidentes Estado-CCAA puede ser un instrumento de colaboración al más alto nivel que cubriría un vacío institucional importante, más aún en un sistema donde el Senado no es una Cámara de representación territorial. Otras Conferencias similares tuvieron también un camino inicial con fracasos e incertidumbres que poco hacían presagiar su posición actual en dichos sistemas. La Conferencia debería convocarse de nuevo y en serio. La

regulación de la Conferencia de Presidentes Estado-CCAA se ha planteado muy pronto en España, acorta espacios políticos, pero no será el factor de éxito. Será importante la organización de un Secretariado que prepare y de continuidad a sus trabajos. El tiempo definirá la relación que debe tener con las Conferencias Sectoriales verticales, que pueden alimentar y retroalimentar mucho su trabajo. Y también la relación que deberá tener este órgano con el actual Senado (pues de momento, no se atisba otro).

La operatividad de la Conferencia de Presidentes depende mucho de su configuración vertical, sin horizontalidad previa. Y con ella, el peligro de reproducir los mismos problemas que existen en las Conferencias Sectoriales verticales con un claro papel director del Estado y donde las CCAA no se sienten muchas veces partícipes en políticas generales. Y es que la verticalidad en España mezcla de forma poco adecuada los momentos de formulación autonómica y la relación con el Estado, porque esta relación no se produce entre el poder central y las CCAA que han concertado una posición común o mayoritaria. Por eso, la Conferencia de Presidentes entre Estado y CCAA puede encontrar un buen complemento en una Conferencia de Presidentes exclusivamente autonómicos. Las Conferencias horizontales al más alto nivel existen en todos los sistemas de nuestro entorno. No son una pieza aislada, porque suelen coexistir con Conferencias Sectoriales también horizontales. En ocasiones, son la estructura de relación intergubernamental al más alto nivel, sin Conferencia vertical, y en otros, conviven las dos estructuras, una Conferencia de Presidentes vertical y otra Conferencia horizontal. No son habituales Conferencias de Presidentes verticales sin la horizontalidad previa. Una Conferencia de Presidentes horizontal es un espacio distinto y compatible con la Conferencia de Presidentes vertical: mientras la primera aborda grandes problemas de Estado, la segunda trataría temas relacionados con el ámbito de competencias de las CCAA. Su constitución puede reportar a las CCAA los beneficios que la colaboración horizontal ha acreditado en el ámbito comparado y al Estado el tener un interlocutor autonómico. Porque las dos Conferencias pueden tener dinámicas que se retroalimenten y mejoren el funcionamiento de cada una. En las experiencias comparadas, la Conferencia horizontal es el paso previo de la Conferencia vertical, una secuencia que escenifica su complementariedad y su profundo carácter integrador en esos países.

**9. Reformas orgánicas dentro de la Administración General del Estado y de las CCAA. Las mejoras en las relaciones intergubernamentales en el**

Estado autonómico pasan también por reformas orgánicas tendentes a la generalización de unidades dedicadas a estos temas, sobre todo dentro de los gobiernos y administraciones autonómicos. Al igual que en el poder central existe el MAP, en las CCAA deberían generalizarse unidades similares. La puesta en marcha de instrumentos de carácter general como las nuevas Comisiones Bilaterales o la propia colaboración al estilo de Conferencias de Presidentes hará todavía más urgente la creación y generalización en las CCAA de dichas unidades. Se detecta una importante sectorialización de la actividad cooperativa dentro de las CCAA. No sólo hay problemas de sistematicidad (conocer las líneas cooperativas donde participa una comunidad). Es precisa una mayor coordinación interna en un tipo de relación que, más que intergubernamental, es interdepartamental. Resulta importante que, sin perjuicio de la sectorialidad, haya unidades o procedimientos de coordinación interna que redunden en la existencia de una línea de gobierno sobre estos temas. A diferencia de la información que se hace pública del Consejo de Ministros del Gobierno del Estado, donde es habitual encontrar referencias a la colaboración con las CCAA y a la presentación por parte de los ministros de los resultados de una Conferencia Sectorial, en los puntos tratados por los Consejos de Gobierno de las CCAA, raramente hay referencias a la participación de un Consejero en Conferencias Sectoriales. Asimismo, falta un seguimiento de la acción concertada en la que participa una comunidad, que permita una mayor autoevaluación de líneas de colaboración vigentes y la puesta en marcha de nuevas líneas. El embrión de estas unidades pueden ser los Registros de Convenios en las CCAA y los Departamentos a los que están adscritas. Las reformas orgánicas no sólo deben acometerse en las CCAA, el MAP deberá adaptarse, como ya lo está haciendo, a un posible nuevo escenario, con una Conferencia de Presidentes, unas nuevas Comisiones Bilaterales y una propuesta de las CCAA de mayor colaboración entre ellas que debe integrarse con la dimensión vertical de estas relaciones.

**10.** La mejora de los recursos informativos y su visibilidad. La generalización de unidades orgánicas podría contribuir a la mejora de los recursos informativos sobre las relaciones intergubernamentales en las CCAA. El desnivel entre las CCAA y el poder central en este punto es abismal. Las CCAA, a lo sumo, gestionan información sobre los convenios que suscriben con el Estado y con otras CCAA. Dichas unidades podrían sistematizar y hacer pública la información sobre actividad convencional con el Estado

y con otras CCAA, así como cuantificar los recursos financieros que se perciben en las CCAA por esa vía. Con esa información podría producirse un cruce de datos con Departamentos de Economía y Finanzas de su comunidad para conocer con más precisión las dimensiones y el alcance de esta actividad. Por el contrario, las CCAA no suelen tener más información de las Conferencias Sectoriales que la que les suministra el propio MAP. La información sobre la actividad de las Comisiones Bilaterales es también un punto importante. Antes de su anclaje estatutario, resulta muy difícil conocer la actividad real de estas Comisiones más allá de la función de resolución extraprocesal de conflictos, que es la única que tiene publicidad en el BOE por mandato de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Si la bilateralidad genera recelo, la transparencia de este tipo de órganos resulta de la mayor importancia. La elaboración de memorias por parte de estas Comisiones (previstas en algunos Estatutos) debe contribuir a ello. Es fundamental que las CCAA gestionen ellas mismas información sobre participación en Conferencias Sectoriales y la actividad de sus Comisiones Bilaterales. La existencia de recursos informativos es de capital importancia para una mejor gestión de la cooperación en cada comunidad y de las propias relaciones intergubernamentales en su conjunto. Y, sobre todo, dichos recursos son necesarios para paliar con información los problemas de opacidad que se achacan a las relaciones intergubernamentales. Hay que señalar que en España el nivel de transparencia de las relaciones intergubernamentales gracias a la labor del MAP ha sido muy superior a otros países, por lo menos, hasta la irrupción de Internet, que ha facilitado e incrementado mucho esa visibilidad. Las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales y la Conferencia de Presidentes podrían disponer de su propia página Web.

**11. Alerta sobre la falta de utilización e incumplimientos de normas vigentes.** Hay un importante grado de falta de aplicación e incumplimiento de normas vigentes: la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico prevé que las Conferencias Sectoriales se convocarán, al menos, dos veces al año. Los reglamentos de las Conferencias Sectoriales prevén posibilidades sobre convocatoria e inclusión de puntos en el orden del día que no siempre se agotan. En un Estado de Derecho, las relaciones intergubernamentales están sometidas a un marco normativo que no se activa siempre y que se incumple en muchos casos. Es más, el marco normativo emerge en situaciones de conflicto: la denuncia jurisdiccional de incumplimiento de un reglamento de Conferencia Sectorial, la impugnación de la negativa

a firmar un convenio vertical argumentando invasión competencial del Estado o la recalificación de un convenio entre CCAA se ha producido como consecuencia de conflictos partidistas. En cualquier caso, ante el anuncio de cambios normativos, se debería reflexionar sobre la falta de aplicación del marco legal actual y su grado de incumplimiento.

**12.** Relaciones intergubernamentales, reforma constitucional y reformas estatutarias. Justamente, el elevado grado de incumplimiento de normas constitucionales y estatutarias en esta materia debería ser un motivo de reflexión. Gran parte de los convenios entre CCAA no son comunicados a las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 145.2 CE. La mejora de los recursos informativos sobre la actividad convencional y el cruce de datos entre esta información y lo que aparece en el Boletín Oficial de las Cortes Generales permite detectar un número muy importante de pactos que no son comunicados. Los incumplimientos de requisitos estatutarios son también flagrantes, en especial por lo que respecta a la tramitación de los convenios entre CCAA en el Parlamento autonómico (en aquellos Estatutos que así prevén dicha intervención). No puede haber un abismo tan grande entre mundo legal y mundo real. La reforma de la Constitución no es un objetivo a corto plazo pero, si ese momento llega, deberá encarar el reconocimiento de las relaciones intergubernamentales en su dimensión vertical y horizontal más allá de subsanar los déficit de los convenios entre CCAA. El proceso de reformas estatutarias en marcha debe aprovechar las posibilidades que brinda ese momento para corregir ese desfase entre mundo legal y mundo real. En la línea que han hecho otros textos, pueden reconocer el fenómeno cooperativo en títulos propios, como reflejo de la importancia de estas relaciones. Es un signo de normalidad y de ajuste a la realidad que los nuevos textos prevean las dos dimensiones de la colaboración (con el Estado y con las CCAA). Y sobre todo resulta de la máxima importancia que se aprovechen las reformas estatutarias para corregir los problemas de diseño jurídico de los instrumentos de la cooperación, porque no basta con que un texto estatutario impulse la colaboración: debe permitir que esa colaboración se refleje en mecanismos concretos.

**13.** Otros cambios normativos. Los cambios en otras normas o, en su caso, en su aplicación podrían mejorar las relaciones de colaboración. Convendría en primer lugar reformar el Reglamento del Senado. Si los Estatutos nada dijieran de la facultad de recalificación, nada debería decir el Regla-

mento de esta Cámara sobre la misma (art. 137 RS). La redacción del Reglamento del Congreso de los Diputados es mucho más respetuosa con la norma que debe determinar los efectos de la comunicación: «a los efectos previstos en el correspondiente Estatuto de Autonomía» (art. 166 RCD). Si bien en la praxis actual parece consolidarse la práctica de la comunicación de un convenio sin recalificación, la reforma del texto siempre añadiría seguridad jurídica porque, en caso de conflicto, son unas posibilidades de las que se puede hacer uso.

La Ley 47/ 2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria, en su aplicación práctica, puede haber ido más allá de la jurisprudencia constitucional. De acuerdo con su artículo 86.2, un crédito estatal tendrá que «distribuirse territorialmente a favor de tales comunidades autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de otorgamiento de las subvenciones». Sobre la determinación de condiciones, el Tribunal Constitucional no ha reconocido una potestad genérica del Estado sino sólo que el Estado puede fijar las condiciones de otorgamiento «hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» (STC 13/1992, de 6 de febrero). Una interpretación ajustada a la Constitución de esta norma (art. 86.2 LGP) no permitiría al Estado fijar condiciones en los casos en que se territorializa una subvención, más allá del ámbito de su competencia.

Los mayores problemas para formalizar la colaboración, en especial, la colaboración horizontal, no están en el régimen constitucional y estatutario, sino en las legislaciones autonómicas. En los ordenamientos de las CCAA, el régimen de los convenios se aborda en normas sectoriales (Leyes sobre la Presidencia y el Consejo de Gobierno, sobre órganos consultivos autonómicos). El resultado es que se prevén intervenciones en el proceso de suscripción de un convenio que no sólo lo complican mucho, sino que se hallan previstas sólo para un convenio horizontal. La aprobación de leyes autonómicas de convenios, previstas por algunos nuevos Estatutos, podría introducir mayor coherencia, dentro de las peculiaridades que pueda tener cada dimensión, entre la actividad convencional vertical y horizontal y detectar, por contraste, qué tipos de requisitos se prevén sólo para un tipo de convenios, por qué y si son realmente necesarios.

**14.** Entre la necesidad y las cautelas de un marco normativo general para las relaciones intergubernamentales. La intervención normativa ha desempeñado un papel en el proceso de institucionalización de la colaboración en España: en unos casos, ha contribuido a institucionalizar la dimensión vertical, en otros, lo ha frenado en la dimensión horizontal. En España, la regulación de las relaciones intergubernamentales se valora positivamente: da seguridad jurídica y acorta espacios. Pero la regulación de un marco general de las relaciones intergubernamentales es compleja por razones competenciales, materiales y de oportunidad. El título competencial utilizado por la Ley 30/1992 es el artículo 149.1.18 CE, de acuerdo con una interpretación amplia amparada por la jurisprudencia constitucional, para regular relaciones interadministrativas, pero resulta más complicado que sirva para disciplinar relaciones intergubernamentales. Desde el punto de vista material, estas relaciones comprenden una amplia panoplia de instrumentos de contenido muy distinto y con requerimientos constitucionales y estatutarios diversos: convenios, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales, Conferencias de Presidentes. Y no todas ellas pueden abordarse en el mismo instrumento regulador ni pueden tener la misma densidad normativa, Y sobre todo hay un tema de oportunidad. La idea de una Ley de Cooperación, o de una nueva regulación de la colaboración, suscita una valoración positiva desde el punto de vista técnico, pero concita muy pocas opiniones favorables sobre su oportunidad. La intervención normativa a través de una Ley estatal de Cooperación se percibe más como problema, por lo que puede tener de control, que como solución, por lo que puede representar de fijación de unas reglas del juego. Si lo que se necesita es un cambio de actitudes más que de normas, difícilmente se podrá mejorar la colaboración por ley.