



64

Las relaciones  
intergubernamentales  
en el Estado autonómico.  
La posición de los actores

**XAVIER ARBÓS MARÍN** (coord.)  
**CÉSAR COLINO CÁMARA**  
**MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES**  
**SALVADOR PARRADO DÍEZ**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autonòmics**



**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL  
ESTADO AUTONÓMICO. LA POSICIÓN DE LOS ACTORES**

Col·lecció  
Institut  
d'Estudis  
Autonòmics

**64**



---

**LAS RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES  
EN EL ESTADO AUTONÓMICO.  
LA POSICIÓN DE LOS ACTORES**

---

**Xavier Arbós Marín (coord.)  
César Colino Cámara  
María Jesús García Morales  
Salvador Parrado Díez**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

---

BARCELONA  
2009

Biblioteca de Catalunya. Datos CIP:

Las Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico : la posición de los actores. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 64)

Bibliografia

ISBN 9788439380696

I. Arbós, Xavier, 1954- ed. II. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) III.

Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 64

1. Relacions intergovernamentals – Espanya – Comunitats autònomes  
353(460)

El IEA no se identifica necesariamente con las opiniones de sus autores ni se responsabiliza de las mismas, como tampoco de los datos o documentos externos que hayan sido incorporados al texto.

Fotografía de la cubierta: Palau Centelles, Barcelona (siglo XVI).  
Vestíbulo de entrada y patio.

© **De los autores, por los respectivos capítulos**

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**

Primera edición: mayo de 2009

Tirada: 1.000 ejemplares

ISBN: 978-84-393-8069-6

Depósito legal: B-31.347-2009

Impresión: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)

**ECF** Impreso en papel offset blanco certificado ECF  
(elemental libre de cloro)

## SUMARIO

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
1. Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis .....	15
2. La investigación.....	26
<b>II. INSTRUMENTOS Y VÍAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....</b>	<b>41</b>
1. El desarrollo y la evolución de la colaboración en España: un tema permanente en un escenario inmerso en cambios.....	46
1.1. La aparición de la colaboración (vertical) y su institucionalización multilateral y bilateral.....	46
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.....	49
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.....	51
2. La institucionalización de los instrumentos de relación entre Estado y CCAA .....	54
2.1. La multilateralidad como modo de actuación ordinario. La centralidad de la red de Conferencias Sectoriales ....	54
2.1.1. ¿Qué hacen las Conferencias Sectoriales? Más que «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector».....	55
2.1.2. ¿Cómo funcionan las Conferencias Sectoriales? El marco normativo.....	63
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 .....	71

2.2.	¿La bilateralidad en ascenso? La irrupción de las nuevas Comisiones Bilaterales .....	73
2.2.1.	La función «pacificadora» de las primeras Comisiones Bilaterales: ¿éxito o fracaso? .....	74
2.2.2.	Las Comisiones Bilaterales en los nuevos Estatutos: «nueva etapa» con una nueva orientación funcional que sólo su actividad puede confirmar .....	85
2.2.3.	Las Comisiones Bilaterales en el sistema de relaciones intergubernamentales: sobre lo inevitable de la bilateralidad, sus dimensiones y sus límites.....	87
3.	La debilidad de los instrumentos entre CCAA.....	91
3.1.	El <i>statu quo</i> de la colaboración entre CCAA: pocos convenios, escasos consorcios, ausencia de Conferencias horizontales y variedad de prácticas informales.....	91
3.2.	El grado de culpabilidad del régimen jurídico y sus consecuencias: la búsqueda de la «puerta trasera».....	94
3.2.1.	El artículo 145.2 CE ¿excusa o obstáculo real?...	95
3.2.2.	Excesiva complejidad en los Estatutos y en la legislación autonómica .....	97
3.2.3.	El Reglamento del Senado: hacia una mayor agilidad en la tramitación de los convenios .....	98
3.2.4.	La clara tendencia a la suscripción de protocolos: la constatación de una colaboración «paralela»...	99
3.3.	El reto de avanzar en una mayor cultura de la colaboración horizontal .....	100
3.3.1.	Percibir los beneficios de la colaboración entre CCAA .....	100
3.3.2.	Identificación de espacios de colaboración entre CCAA vecinas y entre todas las CCAA .....	101
3.3.3.	Presupuestos orgánicos de la colaboración horizontal: las Conferencias horizontales .....	104
3.4.	Las expectativas de cambio: ¿hacia un despegue de la colaboración entre CCAA? .....	106
3.4.1.	Apertura de vías en la jurisprudencia constitucional, los nuevos Estatutos y el proceso de integración europea .....	106

3.4.2. Algo se mueve: encuentros de CCAA, convenios multilaterales y una propuesta de Conferencia de Presidentes horizontal .....	109
4. La aparición de la Conferencia de Presidentes .....	111
4.1. ¿Cómo se percibe la Conferencia de Presidentes?: la necesidad y la oportunidad de su creación.....	112
4.2. ¿Qué debe hacer la Conferencia de Presidentes?: foro de discusión, foro de decisión, foro de coordinación...	113
4.3. ¿Cómo debe funcionar la Conferencia de Presidentes?.	115
4.3.1. La necesidad de un Secretario permanente.....	115
4.3.2. La regulación de la Conferencia .....	116
4.3.3. Los acuerdos de la Conferencia de Presidentes...	118
4.4. La Conferencia de Presidentes en el sistema de relaciones institucionales .....	119
4.4.1. El refuerzo de la coordinación interna dentro de los Gobiernos y administraciones .....	119
4.4.2. La relación con el Parlamento: la Conferencia de Presidentes y el Senado.....	120
4.4.3. La necesidad de una mayor interiorización de la lealtad institucional .....	121
5. Conclusiones y propuestas.....	122

<b>III. ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA Y LA DINÁMICA DE LOS PROCESOS FORMALES E INFORMALES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....</b>	<b>135</b>
1. Las relaciones verticales multilaterales y bilaterales. Instituciones y dinámicas reales de interacción.....	138
1.1. Panorámica de la evolución de la creciente red de órganos multilaterales y su variable actividad: órganos políticos y órganos técnicos .....	139
1.1.1. La formación de la red de colaboración: etapas, condicionantes y extensión real .....	139
1.1.2. La variable intensidad de la colaboración y las diferencias sectoriales: los problemas de institucionalización .....	143
1.1.3. La maquinaria y la infraestructura de la colaboración: órganos de segundo nivel y de apoyo y su articulación.....	152

1.2. Funcionamiento y dinámica de los órganos multilaterales: reglas formales, convenciones y diferencias sectoriales.....	159
1.2.1. La iniciativa, convocatoria y presidencia de las reuniones: reglamentos y realidad práctica.....	159
1.2.2. Las reglas informales de relación. Los actores participantes y sus interacciones.....	164
1.2.3. Reglas y pautas reales en la adopción de decisiones: asentimiento, unanimidad y deliberación.....	181
1.2.4. La percepción de los actores sobre la utilidad y efectividad de los órganos e instrumentos multilaterales: los problemas percibidos .....	185
1.2.5. Contenidos, instrumentos y productos de las Conferencias Sectoriales y los órganos de apoyo	191
1.3. Los órganos y la evolución práctica de las relaciones bilaterales verticales.....	203
1.3.1. La formación y evolución de los órganos bilaterales: Comisiones Bilaterales de Cooperación generales y específicas.....	203
1.3.2. Las pautas de reunión de las Comisiones Bilaterales de Cooperación generales. Variaciones temporales y por CCAA .....	207
1.3.3. El contenido de las Comisiones Bilaterales y su revitalización reciente .....	211
1.3.4. Las relaciones entre multilateralidad y bilateralidad y los problemas .....	213
1.4. La organización interna de las relaciones intergubernamentales en la Administración del Estado y en las administraciones autonómicas: ¿hacia una mayor profesionalización y coordinación interna?.....	215
1.4.1. El papel de los órganos transversales en el nivel estatal: el MAP, Hacienda y Presidencia .....	217
1.4.2. Las Secretarías Generales Técnicas y otros gestores intergubernamentales en los ministerios sectoriales del nivel estatal.....	221
1.4.3. Órganos de relaciones institucionales transversales y sectoriales en las CCAA: instituciones y capacidades .....	222

1.5. El efecto de la pertenencia comunitaria en la gestión y la dinámica de las relaciones intergubernamentales: efectos verticales y horizontales .....	232
1.5.1. La CARCE como órgano transversal de cooperación y organización de la participación .....	232
1.5.2. Las Conferencias Sectoriales como canal de participación en las decisiones comunitarias y la articulación de una posición común autonómica ...	234
1.5.3. La práctica real y los problemas en la coordinación de la participación autonómica en el Consejo de la UE y en los Grupos de Trabajo en Bruselas .....	240
2. La posición del Estado en el sistema de relaciones intergubernamentales: recursos legales, financieros y humanos.....	244
2.1. Coordinación, cooperación y alta inspección .....	246
2.2. Los recursos financieros del Estado y su capacidad de control .....	253
2.3. Los recursos humanos del Estado para su nuevo papel .	260
2.4. Los recursos legales del Estado y la uniformización de las condiciones básicas .....	263
2.5. ¿Inercia centralista e intervencionismo u órganos en busca de un nuevo papel?.....	269
3. Pautas y tipos de conflictividad en las relaciones intergubernamentales .....	271
3.1. La normalidad del conflicto entre niveles de gobierno ..	271
3.2. Conflictos políticos y de política pública y las vías políticas de resolución.....	272
3.3. Los conflictos jurídicos y el uso de los procedimientos formales de resolución .....	274
4. La práctica de las relaciones horizontales entre CCAA: cooperación y competencia interautonómica .....	278
4.1. El verdadero alcance de las relaciones entre comunidades autónomas: a la búsqueda de la cooperación oculta ..	278
4.1.1. La escasa aunque creciente utilización de los acuerdos horizontales formales y el uso de sustitutos.....	278
4.1.2. Las relaciones horizontales administrativas cotidianas entre funcionarios .....	281

4.1.3. Las relaciones horizontales inducidas por la adopción o aplicación de decisiones comunitarias .....	283
4.2. Otras formas de cooperación política autonómica.....	283
4.2.1. Cumbres bilaterales, cumbres parte, las asociaciones europeas .....	283
4.2.2. El papel del Senado en la cooperación y las relaciones horizontales.....	284
4.2.3. Otros foros de las relaciones institucionales horizontales .....	286
4.2.4. Nuevas áreas e instrumentos de cooperación: encuentros informales y nuevas redes .....	287
4.2.5. La propuesta de una Conferencia de Presidentes Autonómicos .....	288
4.3. Las relaciones de competencia entre comunidades autónomas .....	288
5. Conclusiones y propuestas.....	290
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>299</b>

## **I · INTRODUCCIÓN**



XAVIER ARBÓS MARÍN  
*Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad de Girona*

SUMARIO: 1. Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis. 2. La investigación.

## **1. Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis**

### **a • El bagaje teórico**

El punto de vista normativo sobre la distribución de competencias y el análisis empírico de las relaciones intergubernamentales deberían ser considerados caras de la misma moneda. Sin embargo, si observamos el panorama internacional, hemos de concluir que, de modo general, el estudio de las relaciones intergubernamentales parece discurrir por dos carriles paralelos y separados. Por un lado, el análisis de los procesos de la toma de decisión, en el que los politólogos se centran en cuestiones como las estrategias de negociación y sus consecuencias. Los juristas, por otro lado, priman la investigación sobre el ordenamiento en el que se enmarcan las relaciones intergubernamentales. Son tendencias coherentes con la natural especialización de los conocimientos, pero que no siempre convergen en proyectos conjuntos, compartidos por politólogos y juristas. La explicación puede deberse a tradiciones académicas propias de los sistemas federales en los que se despliegan las relaciones intergubernamentales. Éstas constituyen un fenómeno que las constituciones federales no han previsto, más inclinadas como están a establecer un esquema de distribución de competencias que a disponer el marco normativo e institucional para su ejercicio conjunto. Para los federalismos centenarios, la cooperación ha sido una necesidad sobrevenida a la entrada en vigor de su constitución. En cierto modo, pues, las relaciones intergubernamentales inherentes al federalismo cooperativo se sitúan en la periferia del ordenamiento. Ello podría

explicar, siempre en términos generales, la escasa presencia de juristas en los estudios sobre relaciones intergubernamentales. Las obras pioneras en este campo, como la de Benson,<sup>1</sup> han sido escritas por estudiosos de la ciencia política.

El caso del Estado de las autonomías presenta perfiles propios, que lo distinguen de los federalismos en los que nacieron los primeros estudios de las relaciones intergubernamentales. De modo general, la primera experiencia que se toma como referencia es la que se desprende de la evolución de la República Federal de Alemania. En el momento inicial de la extensión del autogobierno en España, la doctrina dominante del derecho público español se inspiró en el federalismo cooperativo germano a mediados de los años ochenta,<sup>2</sup> medio siglo después de que ese concepto se empezara a utilizar en Estados Unidos. La Ley Fundamental de Bonn establecía un modelo de estado intervencionista en el que el carácter exclusivo de las competencias se diluía, por el énfasis en su ejercicio compartido. La inspiración alemana dejó un poso notable en la doctrina jurídica; basta ver la sentencia STC 76/1983, de 5 de agosto, relativa al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Con todo, no llegó a propiciar en España el mismo grado de relaciones horizontales que se despliegan en Alemania; en todo caso, el modelo cooperativo dio apariencia de anacrónica a cualquier reivindicación del federalismo dual. En un plano más concreto, el énfasis en el carácter exclusivo de alguna competencia autonómica llegó a parecer más un síntoma de ideología autonomista que una muestra de rigor jurídico. Por otra parte, el federalismo cooperativo de impronta alemana tendría un encaje casi imposible en el modelo español de distribución de competencias, por la extensión de las materias en las que el Estado dispone de la legislación básica. En cualquier caso, la mayoría del derecho público español entendió la deriva cooperativa de los sistemas de distribución de competencias tomando en consideración un tipo de ordenamiento parecido al nuestro, y los primeros estudios sobre los convenios de colaboración toman Alemania como referente comparativo principal.<sup>3</sup>

---

1 Benson, George S. *The New Centralization. A Study of Intergovernmental Relationships in the United States*. New York: Farrar and Rinehart, 1941.

2 Albertí Rovira, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

3 García Morales, María Jesús. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.

Desde la perspectiva de la ciencia política, el punto de partida es distinto. La comparación de relaciones entre actores es más viable que la que puede establecerse entre modelos constitucionales cuyas fórmulas de distribución territorial del poder no suelen prever relaciones intergubernamentales. El análisis empírico, en cambio, dispone de referencias muy consolidadas, entre las que destaca la experiencia canadiense.<sup>4</sup> Su análisis politológico resulta pionero en los estudios académicos en el campo de las relaciones intergubernamentales, y ofrece mejores elementos de comparación que los que pueden obtenerse de la práctica de las mismas en los Estados Unidos. Por una parte, su forma de gobierno parlamentaria presenta una similitud obvia con la que rige en España, donde, como en Canadá, los partidos políticos tienen un funcionamiento más estructurado que en los Estados Unidos. Y, por otra parte y sobre todo, porque en Canadá y en España existen fuerzas políticas que, sobre la base de la diversidad cultural y lingüística, sitúan entre sus prioridades políticas el autogobierno de sus respectivos territorios; en algún caso, llegando a planteamientos secesionistas.

Simplificando mucho, podemos decir que sobre un escenario político parecido al canadiense se ha proyectado una visión jurídica nutrida en fuentes alemanas. Ha sido acompañada por trabajos de ciencia política elaborados según las pautas internacionales, con lo que el trabajo que presentamos ha podido beneficiarse de contribuciones previas de excelente nivel, que nos han aportado mucho. Lo que proponemos ahora es una reflexión con un perfil peculiar, derivado de su objeto y de las perspectivas con las que se ha realizado el análisis. Han sido entrevistadas más de cien personas, con experiencia práctica vinculada a las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. Esas personas, de distintos niveles de responsabilidad, han sido o son actores de las relaciones intergubernamentales, y están en condiciones de transmitir tanto su experiencia de la realidad como su visión del ordenamiento jurídico que debe regirlas. Para los autores, politólogos y juristas, la información proporcionada ha sido extraordinariamente rica. En el plano práctico de las relaciones intergubernamentales, el Estado de Derecho establece un marco normativo de cuya eficacia solo personas como las que hemos entrevistado pueden dar noticia. Y noticia fidedigna: al estar amparadas por el anonimato sus declaraciones, se han expresado con mucha franqueza. Por otra parte, los elementos co-

---

4 Simeon, Richard. *Federal Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

munes de las políticas públicas en el Estado de las autonomías se descubren con más facilidad a través de la información proporcionada por personas que conocen las estrategias empleadas en los foros decisorios.

## **b · La perspectiva de los actores**

Las relaciones gubernamentales en los estados políticamente descentralizados, como se sabe, operan normalmente fuera del marco constitucional. Si éste distribuye las competencias, las relaciones intergubernamentales las ponen sobre la mesa para el juego común de los actores políticos. Reducida, por lo menos en apariencia, la viabilidad de las competencias exclusivas de un único nivel de gobierno, en el federalismo contemporáneo las políticas públicas se despliegan mediante la cooperación. En España, ese planteamiento requiere muchos matices. Al Estado de las autonomías se llega por un proceso de descentralización política, que se desarrolla por el impulso de diversos nacionalismos periféricos deseosos de alcanzar cotas sustanciales de autogobierno. El gobierno compartido, a través de la cooperación, puede ser visto como un riesgo potencial para la autonomía. En cambio, los países habitualmente tomados como referencia para los estudios de relaciones intergubernamentales tienen perfiles distintos a los del Estado autonómico español. Si pensamos en Estados Unidos y Canadá, se trata de países que son el resultado de un proceso de agregación federal. En España, en cambio, el Estado de las autonomías es el resultado del proceso de descentralización de una estructura unitaria rígida. Aunque pueda compartir con Canadá problemas de separatismo, las culturas políticas son distintas. Como muestra, no han cuajado aún en España las Conferencias de Presidentes, mientras que en Canadá, que funciona sobre la base de un sistema parlamentario, las Conferencias Intergubernamentales han tenido un gran peso, desde el propio origen de la federación hasta la concertación general de políticas sociales que se expresa en el acuerdo de Unión Social, de 4 de febrero de 1999. El gobierno del Quebec se excluyó de ese acuerdo, y por su parte propició en 2005 la creación de un Consejo de la Federación, formado por los primeros ministros provinciales sin presencia del Gobierno federal. Suele reunirse los días anteriores a la reunión de la Conferencia Intergubernamental, de la que éste sí forma parte, presidiéndola. Y si se tiene en cuenta que en la Conferencia Intergubernamental se discuten los presupuestos federales, antes de que se presenten formalmente al Parla-

mento, resulta innecesario subrayar la importancia de esos foros intergubernamentales. Es igualmente obvio que, a falta de la luz y los taquígrafos propios de las instituciones parlamentarias, esos foros constituyen un escenario cómodo para los actores de las relaciones intergubernamentales.

En el caso de los Estados Unidos no se dan las tensiones propias de los nacionalismos internos, y las relaciones intergubernamentales se desarrollan a través de estructuras consolidadas, como el Consejo de Gobiernos de los Estados miembros, que ha cumplido 75 años. La escasa tensión ideológica que suscita se comprende mejor si se reconduce al eje derecha-izquierda. Es la que existe entre los adversarios del intervencionismo gubernamental, que por provenir de Washington defienden los derechos de los Estados, y quienes perciben esos derechos como un baluarte hostil a las políticas sociales que, por su envergadura, solo pueden ser lideradas desde la capital. La comparación con el federalismo alemán carece, también, de la peculiaridad de los nacionalismos periféricos españoles. Y si bien el federalismo cooperativo germano inspiró grandemente al derecho público español a principios de los ochenta, no ha tenido la misma influencia el cambio constitucional de 2006. Como se sabe, la reforma vino a restablecer la exclusividad de algunas competencias, corrigiendo la pauta cooperativa anterior, pero ha dejado de ser un ejemplo, al menos desde la perspectiva del presidente Zapatero. El Diario de Sesiones de la IX Legislatura recoge su réplica a Rosa Díez, diputada de Unión, Progreso y Democracia el 13 de mayo de 2009 (pág. 22), en el segundo día del debate de política general. La diputada se había referido a Alemania en términos elogiosos, y el presidente del Gobierno le respondió: «Ha puesto el ejemplo de Alemania como un modelo de funcionamiento donde hay una armonía y una cooperación. Creo sinceramente que si uno traslada lo que vive [al tomar contacto con la realidad] de sus colegas alemanes y lo que cuentan de los problemas que tienen en la gestión del Estado federal se llevaría muchas sorpresas, porque hay cosas mucho más difíciles de hacer en Alemania de manera compartida y conjunta que en España con nuestro modelo autonómico». Incluso el modelo italiano de distribución territorial del poder, que tantas influencias recibió de la fórmula de la II República española, ha evolucionado hasta dotarse de estructuras de integración en las que las regiones y las provincias autónomas despliegan una actividad notable. Así, la Conferencia de las Regiones y Provincias Autónomas fue creada en 1981, sin la participación del Gobierno central. La que contaba con su presencia y dirección, la Conferencia Estado-Regiones, fue creada en 1983, y cinco

años más tarde devino el foro para la discusión común de las cuestiones europeas.

Al abordar la investigación, pues, resulta imprescindible tener en cuenta lo comparable y lo específico de la experiencia española, en la que descentralización y cooperación no son fenómenos sucesivos, sino en gran medida simultáneos. Ese dato da un interés suplementario al objeto de la misma. Sabemos que en los países federales las relaciones intergubernamentales se desarrollan, básicamente, al margen de las previsiones constitucionales. En el caso español, el artículo 145.2 de la Constitución (CE) es el que apunta a un aspecto de las relaciones intergubernamentales: las que éstas decidan establecer entre sí, según las previsiones de sus respectivos Estatutos, mediante convenios o acuerdos de cooperación. Curiosamente, ese tipo de relaciones intergubernamentales, horizontales, es el que menos se prodiga en nuestro país. En España se dan con mayor frecuencia las relaciones intergubernamentales verticales, en las que interviene el Estado. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional afirma casi de modo apodíctico la existencia de un principio de cooperación. Tal principio, «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14). En eso nuestro más alto tribunal se anticipó a la Corte Constitucional italiana que, ante la carencia de un precepto explícito acerca de tal principio, lo vino a considerar inherente a la estructura regional de la República que «encuentra su fundamento» en el artículo 5 de su Constitución (FJ 3 de la Sentencia de la Corte Constitucional italiana 19/1997). El precepto dice: «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales, efectúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa y adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». No podemos encontrar en el artículo conceptos que evoquen la interrelación entre los niveles de gobierno que se forman a partir de los principios explícitos de autonomía y descentralización, en el marco indivisible de la República. El juez constitucional italiano, con la ventaja de tener la última palabra en la interpretación eficaz de la norma suprema como su homólogo español, se limita a dar por descontada la existencia del principio de cooperación.<sup>5</sup>

---

5 Anzon Demmig, A. *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*. Turín: G. Giappichelli Editore, 2008, p. 190.

El principio constitucional tácito tuvo en España expresión concreta en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sobre esta ley han circulado una buena parte de las relaciones intergubernamentales. Han sido propiciadas también por el marco constitucional de distribución de competencias. Por una parte, la Constitución atribuye al Estado la capacidad de dictar normas básicas en un amplio listado de materias. Por otra, hay que añadir la competencia exclusiva del Estado en «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (149.1.13 CE), que ha servido de fundamento al poder de gasto del Gobierno central. Enmarcado por la STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 8), el artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, concreta el abanico de alternativas de la política de subvenciones.

Hoy ya se admite con naturalidad el liderazgo del Estado en relaciones de las que no se esconden sus características federales. Un ejemplo reciente nos lo proporciona el mismo Diario de Sesiones de 13 de mayo de 2009 (p. 11), en el que el presidente Rodríguez Zapatero anuncia un programa, por cierto sin haberlo pactado antes con las comunidades autónomas:

Ayer anuncié también la medida de poner a disposición de los estudiantes un ordenador portátil. Se ha hecho en otros países y creemos que es una buena medida, que ha tenido una buena acogida, que es útil, y he lanzado lo que podríamos denominar un programa federal. Es un modelo típico de los Estados federales, un programa de concertación financiera donde el Gobierno central pone recursos para un fin —en este caso es un fin que todos podemos considerar razonable— al que las comunidades autónomas contribuyen y se concierta una acción compartida. No es invadir ninguna competencia, es conveniar, concertar en terrenos donde seguramente las obligaciones son tanto del Estado como de las comunidades autónomas, porque lógicamente hay títulos competenciales para plantear la perspectiva desde la responsabilidad del Gobierno central o de las comunidades autónomas.

Las líneas divisorias de la distribución de competencias parecen dibujar planos de cooperación asimétricos, en los que el margen de maniobra de las comunidades autónomas y del Estado es distinto, y en el que éste dispone de muchas posibilidades para fijar la orientación de las políticas públicas. Evidentemente, el catálogo normativo podría ampliarse, pero su detalle no

daría cuenta de las relaciones intergubernamentales en aquello que nos hemos propuesto aflorar: el punto de vista de los actores. Su visión es fundamental, porque la cooperación reposa sobre la voluntad de los mismos. Las relaciones intergubernamentales se dan entre «consenting adults»,<sup>6</sup> como con suave ironía recuerda la tradición académica canadiense, y no creemos que en España sea muy distinto. A veces se despliegan fuera de los focos, con acuerdos que se fijan en actas poco accesibles, y de los que no siempre se discute de modo colegiado y propiamente gubernamental. Así, hay veces en las que la relación se establece entre el consejero autonómico y el ministro estatal del mismo sector, y el primero no debate ni integra su posición con la de sus colegas del ejecutivo autonómico. El ministro, en cambio, se integra en un gabinete en el que la actuación del Ministerio de Administraciones Públicas o, más tarde, de Política Territorial, inserta mejor su política en la de un órgano ejecutivo colegiado.

En estas circunstancias, resulta imprescindible hablar con quienes tienen una experiencia directa de las relaciones intergubernamentales. Esas personas son los actores que las conocen, por su participación en las instituciones en las que toman los acuerdos o por el papel que asumen en la ejecución de los mismos. La interlocución con ellas ha resultado de un enorme interés, ya que nos ha permitido constatar, en todos los casos, que el clima en el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales es positivo. El dato no es banal: si las relaciones intergubernamentales se desarrollan, en gran parte, como comportamientos no reglados, la buena disposición de los actores es un recurso imprescindible para el funcionamiento del sistema. Si en algo han coincidido las personas entrevistadas, ha sido en afirmar que el trato entre sus interlocutores ha sido siempre correcto, y muy a menudo cordial. Al margen de diferencias entre partidos, y con independencia de que se trate de administraciones estatales o autonómicas, todos han dado o recibido ayuda en la medida de sus posibilidades. Mencionar eso de otros países, de tradición federal, sería referirse a lo que la costumbre ha convertido en natural. En España es necesario destacarlo, al menos por dos tipos de razones. La primera, práctica, remite al peculiar despliegue del Estado de las autonomías. No había ni precedentes ni ma-

---

6 Smiley, Donald V. «An outsider's observations on federal-provincial relations among consenting adults». En: Richard Simeon (ed.), *Confrontation and collaboration: Intergovernmental relations in Canada today, 1979*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1979, p. 105.

nual de instrucciones, y no hubiera sido posible su implantación sin la buena voluntad de funcionarios de todos los niveles de gobierno, que hicieron realidad decisiones políticas de gran alcance. La segunda razón se sitúa en la historia: la tradición centralista, combinada con el peso del autoritarismo franquista, debería haber producido una cultura política refractaria a la distribución territorial del poder. Pues bien, al contrario, el despliegue autonómico ha sido facilitado por la buena disposición de quienes, en todas las administraciones públicas, han cooperado activamente en su instauración. Las reticencias se explican poco en clave ideológica de un centralismo genérico inercial, y más por la prevención ante posibles pérdidas de poder e influencia corporativa. Los contactos mantenidos con personas vinculadas al Ministerio de Administraciones Públicas nos han permitido constatar que entienden que, estando desde luego en el lado del Gobierno central, una de sus funciones principales es la de facilitar acuerdos entre éste y las comunidades autónomas.

La cooperación ha permitido el despliegue práctico del sistema autonómico, y lo articula desde el principio. A diferencia de otros estados compuestos, en los que del federalismo dual se pasa al federalismo cooperativo, en el Estado de las autonomías aparece la primera Conferencia Sectorial, de Agricultura y Desarrollo Rural, en 1983: el año de la generalización de la autonomía. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 1981, comenzó a funcionar sin el carácter general que adquirió más adelante. En términos generales, puede decirse que la aparición de las Conferencias Sectoriales se sitúa entre lo espontáneo y lo regulado. Como recuerda un informe del Ministerio de Administraciones Públicas de 2002<sup>7</sup> las Conferencias Sectoriales derivan del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1983, y se pusieron en marcha antes incluso de que recayera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la misma. Es decir, de modo previo a su regulación inicial en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (art. 4). Había, pues, voluntades políticas coincidentes. Sin embargo, esas voluntades políticas no eran las de actores políticos autónomos. La decisión de generalizar el autogobierno se tomó por parte de los dos principales partidos políticos españoles, y de los acuerdos autonómicos de 1981, origen de la LOAPA, estuvieron ausentes los partidos nacionalistas. Así, del mismo modo que las relaciones in-

---

7 Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). *Las Conferencias Sectoriales. Informe Anual 2002*. Madrid: MAP, 2003, p. 10.

tergubernamentales no se desarrollan a partir de un programa normativo constitucional, tampoco pueden nacer de la voluntad política de gobiernos autonómicos que no existen, con la significativa excepción de Galicia, Cataluña, Galicia y el País Vasco. Estas dos últimas comunidades, por otra parte, se encontraban dirigidas en aquel momento por gobiernos nacionalistas sumamente reticentes a la generalización del autogobierno desde la que nacen las relaciones intergubernamentales.

Cuando surgen los nuevos gobiernos autonómicos, lo hacen inmersos en un marco en el que la doctrina y la práctica configuran el ejercicio del gobierno de modo cooperativo, con unas relaciones intergubernamentales en las que el Gobierno central es un elemento casi fijo. Eso constituye un rasgo característico del modelo español en comparación con otros casos equiparables. Y también hace de las relaciones intergubernamentales más próximas el centro neurálgico en el que se deciden políticas institucionales; la influencia de los partidos parece indiscutible.<sup>8</sup> Dado el sistema de partidos en España, con las excepciones de Cataluña, Galicia, el País Vasco y ocasionalmente Aragón, se dará siempre coincidencia entre el color político del Gobierno central y el de un número significativo de gobiernos autonómicos. Podemos pensar, pues, que un incremento de la formalización de las relaciones intergubernamentales es una tarea factible; al menos, si no se emprende no es por las dificultades de poner de acuerdo a un número excesivo de actores incontrolables. Ciertamente, esa misma circunstancia facilita el bloqueo del partido que esté en la oposición al Gobierno central.

En nuestras entrevistas hemos preguntado a nuestros interlocutores acerca de la conveniencia de regular las relaciones intergubernamentales. Las opiniones, más técnicas que partidistas, se han manifestado con prudencia, y de la mayoría de ellas se deduce una preferencia por la autorregulación. Dicho de otro modo, la perspectiva de establecer una normativa formal despierta escaso entusiasmo. Se apuntarán razones autonomistas ante la posibilidad de una Ley de Cooperación, que transmiten su temor a una «nueva LOAPA». Son opiniones previsibles en comunidades de tradición autonomista, pero es significativo que no se circunscriban a éstas. Se dan en otras también, con menor énfasis pero con la misma claridad. En todo caso, las opiniones de los actores de las relaciones intergubernamen-

---

8 Grau i Creus, Mireia. «Spain: Incomplete Federalism». En: *Ute Wachendorf-Schmidt, Federalism and Political Performance*. London and New York: Routledge, 2000, p. 58 (p. 70).

tales son un dato ineludible para cualquier proyecto que pretenda institucionalizarlas de manera general.

Las Conferencias Sectoriales o las Comisiones Bilaterales son manifestaciones organizadas de la cooperación. Sus perfiles son muy distintos, pero a través de ellas se despliegan políticas públicas de gran trascendencia, y dan sentido a la expresión «cogobierno», que empleó el ministro Jordi Sevilla en su comparecencia ante la Comisión General de Autonomías del Senado el 3 de junio 2004. De las relaciones intergubernamentales, de la articulación de las competencias entre distintos niveles de gobierno, nace un «cogobierno». Ahora bien, a diferencia de los gobiernos en sentido propio, no existe un esquema de controles y contrapesos como dispone cualquier estructura constitucional para el poder ejecutivo. También falta visibilidad y transparencia, aunque algunos analistas de las relaciones intergubernamentales reducen la importancia de esas deficiencias. Es cierto que a veces se exige a esos «cogobiernos» lo que ya no se espera de los gobiernos en sentido propio.<sup>9</sup> No lo es menos que resulta insatisfactoria, en nuestro caso, la dimensión institucional de las relaciones intergubernamentales en el nivel más alto. La Conferencia de Presidentes se reúne sin un calendario prefijado, y sin atribuciones propias conocidas. Del Senado ya se saben sobradamente sus limitaciones como cámara de representación territorial, de modo que parece que sigue siendo pertinente la metáfora del iceberg aplicada a las relaciones intergubernamentales. Desde el punto de vista del Derecho, una parte de las mismas se encuentra sumergida, y cabe preguntarse si esa parte es la que las mantiene a flote precisamente por ser invisible y escasamente controlable. También tal vez por ello, y en una consideración más política, sea menos susceptible de verse arrastrada por la confrontación meramente partidista. Especialmente cuando esta base de sustentación se encuentra trabada por encuentros técnicos informales periódicos y consolidados, como ocurre con los responsables de servicios jurídicos autonómicos desde hace más de veinticinco años. O con los propios presidentes autonómicos antes de alguna reunión europea, también en los mismos términos informales.

---

9 Trench, Alan. «Intergovernmental Relations: In Search of a Theory». En Scott L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2006, p. 246 y ss.

## **2 · La investigación**

### **a · El planteamiento**

El trabajo que aquí presentamos ha sido realizado por profesores de Derecho Constitucional y de Ciencia Política, y hemos entrevistado a un centenar de personas vinculadas directamente a las relaciones intergubernamentales. Creemos que esta tarea tiene algunos elementos novedosos, empezando por la combinación de perspectivas que se proyectan sobre ella. Existen en España estudios que abordan las relaciones establecidas entre los niveles de Gobierno estatal y autonómico, de modo específico o integrando su análisis en el marco general del Estado autonómico. Entre ellos, se encuentran valiosas aportaciones al debate sobre el diseño más conveniente de las instituciones en las que han de confluir los Gobiernos, o la reforma del Senado. Nos parece, con todo, que hasta ahora se había dejado de lado el punto de vista de los actores de las relaciones intergubernamentales, en su diversidad, y en la perspectiva de las dimensiones institucionales e informales de las mismas. Esas opiniones constituyen el eje central de nuestro análisis, que se presenta a continuación, centrado en la estructura de las relaciones intergubernamentales y los procesos en los que se desarrollan.

El planteamiento de la investigación parte de la discrepancia frente a indagaciones centradas exclusivamente en el marco institucional, como si de él pudiera deducirse una determinada lógica del sistema. Ese punto de partida impide ponderar la diversidad interna que encubren fórmulas organizativas parecidas. La dinámica que siguen las relaciones intergubernamentales puede variar sustancialmente según los sectores de actividad, aún teniendo estructuras institucionales parecidas. Por esta razón, por ejemplo, en este trabajo nos detendremos en algún momento en la consideración de sectores concretos, como por ejemplo la sanidad y la educación. En ellos se concentra una parte muy sustancial del gasto público, y, además, pueden ser campos de confrontación entre intereses territoriales e ideológicos. Si el gasto en medicamentos es importante, en algunas comunidades existe una importante industria farmacéutica. Quienes las representen en los foros intergubernamentales no podrán dejar de tenerlos en cuenta. En cuanto a la educación, la disparidad ideológica es transversal a los territorios, pero en algunos de ellos resulta crucial el elemento identitario que la educación debe preservar. En cual-

quier caso, las conclusiones que se extraigan al analizar estos dos ámbitos se refieren a los mismos, y no son atribuibles a otros o al conjunto del sistema.

Estas cuestiones sin cerrar en estudios precedentes nos impulsaron a desarrollar la investigación delimitando en primer lugar los objetivos. El primero de ellos ha sido la exploración de la estructura jurídica e institucional, tanto desde el punto de vista externo, de nuestra apreciación como investigadores, como desde la perspectiva de nuestros entrevistados. El papel del Senado, de las Conferencias Sectoriales y de la de Presidentes, y de las Comisiones Bilaterales ha sido tenido en cuenta. A la vista de esas instituciones, que son foros de las relaciones intergubernamentales, hemos tratado de encontrar una «lógica del sistema»; tarea difícil, ya que los organismos mencionados no forman precisamente un sistema articulado, del que quepa suponer una lógica propia. De hecho, y como se verá, hay una parte del organigrama de las relaciones intergubernamentales cuya existencia parece más bien virtual: hay Conferencias Sectoriales, grupos de trabajo y subcomisiones que apenas se reúnen. Con todo, esa inactividad que se detecta en algún campo no desmiente la importancia del papel que el Estado, considerado en su conjunto, cumple en las relaciones gubernamentales. Líder y árbitro, dispone de una batería importante de recursos. El personal al servicio de los órganos centrales une a una alta formación especializada en algunos cuerpos la cultura de gobierno que, por falta de historia institucional, no se da en las comunidades autónomas al mismo nivel. La jurisprudencia constitucional dominante, además, otorga al Estado un amplio margen para aplicar los recursos financieros que controla al servicio de las iniciativas que propone a las comunidades autónomas.

El segundo objetivo, referido a la dinámica de las relaciones intergubernamentales, busca establecer las pautas de funcionamiento. Ello comporta determinar si predomina entre los actores un estilo de relación cooperativo o prevalece la confrontación, cómo se resuelven los conflictos y si se impone algún tipo de jerarquía. Hemos estado especialmente atentos al peso potencial del perfil partidista de las relaciones intergubernamentales; tal perfil puede ayudar a explicar desde las pautas de concertación entre comunidades autónomas del mismo signo político hasta la fórmula de resolución de conflictos entre esas mismas comunidades que se avienen a los criterios de la dirección del partido, como se podrá observar en su momento.

## b · El marco explicativo

De acuerdo con el planteamiento anterior, nuestra investigación se ha formulado contando con cuatro tipos de variables independientes: los elementos institucionales, los actores, el contexto político y el sector de la actividad.

*Los elementos institucionales* se refieren tanto a las normas como a los órganos que resultan de las mismas, así como a la jurisprudencia. Se trata de factores de perfil jurídico formal, pero que tienen una gran importancia. Obviamente, y en primer lugar, marcan el margen de maniobra de los actores políticos en un Estado de Derecho. Pero también, y en segundo lugar, de ellas dependen las competencias y recursos de estos: las normas delimitan el marco de su actuación, que resulta viable en función de los recursos disponibles y de la garantía que en caso de conflicto le proporcionan los órganos jurisdiccionales. Por otra parte, los factores institucionales determinan el modo en el que se organiza la gestión de las relaciones intergubernamentales. Éstas se establecen formalmente entre órganos colegiados (gobiernos), y de su articulación interna depende la concertación de la estrategia propia en estas relaciones.

*Los actores* marcan la diferencia en las relaciones intergubernamentales, como protagonistas que son de las mismas. Más aún, en la medida en que la regulación jurídica formal deja mucho espacio a la negociación. En teoría de las relaciones intergubernamentales se toman en consideración las dimensiones (vertical u horizontal; bilateral o multilateral) así como el estilo dominante en la relación: más cooperación que conflicto, o a la inversa. En la práctica, algunos factores pueden resultar relevantes. Hemos tomado en consideración perfiles ideológicos y profesionales que resultan significativos; así, las manifestaciones de afirmación identitaria o de proximidad a una determinada visión de España, o la trayectoria profesional de la persona entrevistada, han sido tenidas en cuenta. Todo eso nos permite señalar las líneas por las que transcurren las relaciones intergubernamentales y, tomando en consideración las características dominantes en la práctica de sus actores, sentar las bases de las propuestas de futuro.

*El contexto político* será determinante, como lo es en la actualidad. Hemos tratado de verificar el grado en el que influyen circunstancias como la orientación de los partidos, y su ubicación en el gobierno o en la oposición. La politización partidista es un rasgo de las relaciones intergubernamentales en España. No es raro que se concierten estrategias en las sedes

de los partidos, para que en las reuniones formales de las Conferencias Sectoriales las comunidades autónomas del mismo color político hayan coordinado sus posiciones. Y el grado de confrontación general que pueda suscitarse dependerá de que uno u otro de los grandes partidos estén en el gobierno o en la oposición. Incluso la propia programación de las relaciones intergubernamentales y el progreso de su institucionalización se encuentran condicionados por el estado de las relaciones entre el gobierno y el principal partido de la oposición. Nuestros entrevistados se han pronunciado con frecuencia acerca de una lógica de gobierno o de oposición, a escala española, que han considerado influyente en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. La orientación de la lealtad de los más altos responsables políticos, más o menos partidista que autonómica, raramente aparece de modo explícito, pero sin duda es un dato con el que hay que contar.

*El sector de la actividad* en el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales tiene también su lógica, y muy poderosa. Si la pertenencia partidaria puede explicar el comportamiento de los actores, el sector de la actividad también le influye. Según el ámbito del que se trate, la dimensión europea puede ser muy relevante, y su institucionalización más compleja. De eso nace un abanico de posibilidades de negociación entre los actores más amplio. Basta pensar, a título de ejemplo, en la agricultura. Su dimensión europea permite que las comunidades autónomas puedan acceder a información relevante a través de sus contactos en Bruselas, sin depender de la que les haga llegar el Ministerio. También, dependiendo del sector en que se trate, los grupos de interés correspondientes pueden influir más o menos en los actores. Por ejemplo, y como se ha apuntado, las repercusiones económicas de las decisiones que afecten a la industria farmacéutica presente en algunas comunidades autónomas explican que la negociación en este sector sea más dura que en otros campos. En otros casos, alguna particularidad del sector impulsa acuerdos prácticos: las comunidades autónomas determinan una misma fecha para las oposiciones de secundaria, para evitar lo que se conoce como «turismo opositor». Y cuando en el sector se encuentran subvenciones, las organizaciones no gubernamentales las buscan tanto en el Ministerio como en la consejería de su comunidad autónoma. Quien las ofrece, uno u otra, sea o no el titular formal de la competencia, incentiva el desbordamiento de la distribución de competencias. En ámbitos como el bienestar social, ese fenómeno no es raro.

## c • La metodología

Determinado el marco explicativo, el método de trabajo se ha adaptado a sus perfiles, de acuerdo también con la perspectiva de los autores. Aunque todos los apartados de la investigación han sido discutidos por los cuatro investigadores, la parte II, relativa a las estructuras, ha sido realizada por María Jesús García Morales, jurista, mientras que la tercera parte, más enfocada a las dinámicas de las relaciones intergubernamentales, es obra de César Colino y Salvador Parrado, politólogos. Naturalmente, la distinción entre estructuras y dinámicas no es la propia de dos compartimentos estancos, sino que ambos planos se interrelacionan; puede por ello ocurrir que determinadas cuestiones se aborden en ambas sedes aunque sea bajo un prisma diferente. Ello es consecuencia necesaria de la voluntad de proyectar esos dos puntos de vista distintos (jurídico, politológico) sobre un objeto común, las relaciones intergubernamentales.

Ante todo, conviene recordar el papel principal que se ha otorgado a las entrevistas. Los cuatro hemos participado en la preparación del cuestionario marco, y todos hemos hecho entrevistas. Normalmente, nos desplazábamos dos personas para cada entrevista: jurista y politólogo. Los comentarios inmediatamente posteriores servían para contrastar aquello que para cada perspectiva resultaba relevante de las respuestas recibidas. No siempre hemos estado de acuerdo, como es natural.

La información proporcionada ha sido tratada de acuerdo con los esquemas propios de cada especialidad, sin olvidar que, como se acaba de decir, opera en una única realidad social. El estudio de la estructura de las relaciones intergubernamentales, desde la perspectiva jurídica, tiene algunas particularidades que vale la pena destacar. Entre las ciencias sociales, el Derecho tiene en cuenta especialmente la dimensión normativa de la realidad. El entorno habitual de las investigaciones jurídicas es el de las relaciones regidas por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, como sabemos, las relaciones intergubernamentales transcurren a menudo fuera de los cauces reglados. Es cierto que producen resultados observables, y susceptibles de ser estudiados por los juristas; basta pensar en la proliferación de convenios que se generan anualmente en España. Igualmente, las relaciones intergubernamentales se han concretado en fórmulas institucionales que son estudiadas en su estructura y funcionamiento desde la perspectiva jurídica. El análisis jurídico es en esos ámbitos imprescindible, pero no suficiente. Aunque una parte de las relaciones intergubernamentales se de-

sarrolle fuera de los campos regulados por el Derecho, éste sigue presente en los comportamientos. Son los actores de las relaciones intergubernamentales quienes pueden decirnos si, desde su punto de vista, se cumple o no el ordenamiento existente, y si su tarea requiere cambios normativos. Todas las personas entrevistadas tenían conocimientos de Derecho, y la mayoría de ellas una formación jurídica universitaria.

La investigación jurídica aplicada ha significado contrastar la normativa existente con los comportamientos de los que nos daban cuenta los manifestados, quienes, por su parte, eran conscientes de la dimensión jurídica del sector de las relaciones intergubernamentales en el que operaban. De ahí, además, se ha podido ponderar la importancia de reglas informales, referidas a los acuerdos entre los actores, a los canales por los que circula la información y, en definitiva, a la articulación de las relaciones intergubernamentales. La diferencia entre investigadores y entrevistados ha sido esencialmente de perspectiva. La labor de los primeros es situar en un plano más general las consideraciones relevantes para el ordenamiento que nos formulaban los entrevistados. La dimensión institucional de las relaciones intergubernamentales, en su evolución y estructura, ha sido el marco en el que se ha encajado la información de las entrevistas. La visión de conjunto es la que permite ponderar en primer lugar la eficacia de la normativa de distribución de competencias y de la normativa que se refiere a los órganos de cooperación. También, y en segundo lugar, permite describir la relación que los actores tienen con el ordenamiento, desde su consideración meramente instrumental por parte de unos, para conseguir acuerdos, hasta la de quienes lo asumen como la expresión de un proyecto político de organización territorial. Finalmente, y en tercer lugar, el análisis jurídico del derecho viviente en las relaciones intergubernamentales puede dar la medida en la que se dan las condiciones de exigencia de responsabilidad en el campo de las relaciones intergubernamentales.

El estudio de la dinámica de las relaciones intergubernamentales ha sido realizado desde una óptica politológica. Las personas entrevistadas tienen un papel más o menos directo en la dimensión formal y reglada de las relaciones intergubernamentales. Pero, como en todas las relaciones intergubernamentales en los estados federales, son también actores que contribuyen a desarrollar políticas públicas. Las variables independientes consideradas se han centrado en cuatro grupos: las instituciones, los actores, el contexto político y el sector de actividad.

El Derecho es capaz de describir la organización y funcionamiento de las instituciones. Pero la descripción meramente formal puede resultar insuficiente para comprender el papel que cumplen para impulsar las relaciones intergubernamentales. El Derecho puede considerarse uno de los recursos que determinan su orientación: la distribución de competencias o la jurisprudencia marcan los límites de las estrategias posibles. El Derecho, por otra parte, establece formas de organización, y las relaciones intergubernamentales dependen de que éstas sean apropiadas para la práctica. Con estas consideraciones, se analiza el papel que las instituciones mismas, como sujetos, tienen en el desarrollo de las políticas públicas. Para su viabilidad, cuentan mucho los recursos. Financieros, por supuesto, pero también humanos. El número y la formación de las personas que pueden apoyar a quienes deciden en las relaciones intergubernamentales es un dato fundamental. Si hay recursos financieros y humanos, aunque no haya competencias, pueden formularse programas y llevar la iniciativa atrayendo a quienes tienen las competencias pero carecen de recursos. O tal vez pueden desplegarse esas políticas de modo unilateral, aun careciendo de competencia, y prescindiendo de fórmulas cooperativas. Cuando las políticas son populares o consiguen la complicidad de grupos influyentes, oponerse a ellas resultará muy difícil.

Si las instituciones tienen un papel en la dinámica de las relaciones intergubernamentales, para comprender su dinámica y su orientación resulta imprescindible tener en cuenta la visión que de ellas tienen los actores. En su práctica interpretan las normas y el margen de discrecionalidad que les conceden. Los intereses de los que los actores se sienten responsables, por otra parte, pesan también sobre las relaciones intergubernamentales. Por esta razón, se ha tomado en cuenta la percepción que los actores tienen acerca del papel que desempeñan. Una percepción que puede estar condicionada por la formación y el perfil profesional del actor: aun cuando las licenciaturas en Derecho son muy frecuentes, puede variar la percepción de quien trabaje en una asesoría jurídica respecto de quienes se ocupan de programación o desempeñan un cargo político. Evidentemente, se han tenido en cuenta las manifestaciones en las que afloraban orientaciones ideológicas y de valores, por su influencia potencial en la conducta de los actores. Como es natural, junto con esas dimensiones más subjetivas, se han tomado en consideración aspectos más relacionales. En las relaciones intergubernamentales, la interacción entre los

actores es muy a menudo la negociación, y se ha indagado para conocer, en la medida de lo posible, las tácticas seguidas así como la jerarquía que pueda enmarcarla.

Tras las instituciones y los actores, la tercera variable que se ha considerado es el contexto político. Uno de sus elementos más llamativos lo da el peso de los partidos en las relaciones intergubernamentales. Los comportamientos que se manifiestan en los foros de las relaciones intergubernamentales pueden explicarse según el partido a que pertenezcan los respectivos gobiernos: los gobiernos autonómicos del mismo signo que el Gobierno central, por un lado, y aquellos en los que gobierna el principal partido de la oposición. Los partidos menores, y los de ámbito autonómico, a su vez, pueden determinar la postura de los gobiernos en los que tienen presencia tomando en cuenta su posición respecto al Gobierno central: la congruencia política entre gobiernos es un factor evidente de las relaciones intergubernamentales. Por debajo de esos comportamientos, visibles para la opinión pública, parecen transcurrir movimientos internos en los mayores partidos de ámbito español: como ya se avanzó antes, hay indicios de reuniones de los representantes autonómicos con las direcciones de sus partidos, para concordar posiciones antes de las reuniones intergubernamentales formales. Esas reuniones intrapartidarias podrían funcionar como foro alternativo; hipótesis muy difícil de verificar, por la comprensible reserva que sobre este punto guardan nuestros interlocutores. La investigación ha tratado de determinar, en todo caso, el grado de politización partidista de las relaciones intergubernamentales en los sectores estudiados.

Del contexto político forma parte, también, la dimensión europea. La participación de las comunidades autónomas en la fase ascendente de la formulación de la posición española en los foros europeos, impulsada por los acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 2004, parece favorecer la colaboración entre comunidades autónomas con intereses compartidos. El grado en el que el factor europeo incide en las relaciones intergubernamentales es un elemento del análisis, tanto en la fase ascendente, a la que ya hemos aludido, como en la fase descendente. Las políticas europeas influyen en las relaciones intergubernamentales: al tener por su origen menor connotación partidista interna, el factor partidista puede tener también menos peso, al igual que la preeminencia de la lógica gobierno-oposición.

## d • El cuestionario y la entrevista

La investigación ha buscado el punto de vista de los actores, y al efecto se ha elaborado un cuestionario, que ha funcionado como guía en todas las entrevistas. Éstas han tenido lugar en el lugar que nuestro interlocutor ha preferido y, en la mayoría de las ocasiones, han sido dos los investigadores los responsables de realizarlas. Leopoldo Díaz nos ha apoyado en muchas ocasiones, en la gestión y realización de las mismas. Grabadas y transcritas, las entrevistas han sido analizadas por los cuatro investigadores, de acuerdo con un esquema de análisis común también fijado previamente para todas las entrevistas. Para afinar el análisis cualitativo, hemos aplicado a los textos el programa Atlas.ti. Hay que advertir que el cuestionario operaba más como un recordatorio de las cuestiones que necesariamente interesaba que aparecieran, que como un guión que hubiera de seguirse de modo literal. Buscábamos que las entrevistas se desarrollaran del modo más natural posible, y que nuestros entrevistados pudieran hablar de lo que a ellos les pareciera importante, aunque no figurara en nuestro cuestionario. Hemos utilizado grabadoras, que han permitido liberar a los investigadores de la toma de notas sistemática, dejando que la conversación fluyera de modo relajado. De modo deliberado, nos hemos limitado a noventa minutos de entrevista como máximo.

Cada encuentro se abría con una parte introductoria, en la que se trataba de establecer el papel del entrevistado y del organismo al que pertenece en el proceso de relaciones intergubernamentales. La parte introductoria busca proporcionar información útil acerca del peso de los actores en los procesos de decisión. Con independencia de la posición que la persona entrevistada ocupe en una determinada estructura administrativa, pueden darse circunstancias que otorguen a esa persona un peso específico en las relaciones intergubernamentales: un jefe de servicio con años de experiencia en un sector especializado acumula una información muy amplia, y puede ser más influyente que un director general recién llegado a su cargo. Por esta razón, las primeras preguntas fijan el perfil de nuestro interlocutor, y nos dan pistas para tratar aquellas cuestiones en las que su experiencia puede ser más relevante. Tomamos nota de la formación especializada de la persona a la que entrevistábamos, para tener en cuenta si la condición de jurista comportaba una predisposición a la defensa del ordenamiento en el que se inscriben los títulos competenciales. Hay que decir que esa correlación no se ha manifestado con claridad.

La siguiente fase de la entrevista es la que más tiempo nos ocupaba, porque es el núcleo de nuestro estudio. Preguntábamos sobre la manera en la que, desde la experiencia de la persona entrevistada, se toman las decisiones. En particular, nos interesaba saber cómo se configura la posición que se va a mantener en los ámbitos de relación intergubernamental, lo que incluye la tensión que puede producirse entre la conveniencia política y el margen competencial. Otro dato por el que nos interesábamos es el del conocimiento de la posición en el seno del propio gobierno. Si bien en el caso del Gobierno central el Ministerio de Administraciones Públicas canaliza la información entre los diversos departamentos, no ocurre lo mismo siempre entre las consejerías de una misma comunidad autónoma. Y, junto a los aspectos internos, preguntábamos también por las relaciones externas, formales e informales. Nos interesábamos por la preparación y desarrollo de las Conferencias Sectoriales: si los órdenes del día son consensuados o directamente impuestos, si el ministro o la ministra competente tienen un talante flexible o más bien autoritario, etc. Nos ha interesado también conocer cómo se toman las decisiones formales: si se adoptan por consenso y si se vota, y si la deliberación se mueve sobre parámetros partidistas. Aunque la persona entrevistada no tenga un conocimiento directo, del cruce de respuestas coincidentes podemos llegar a conclusiones acerca del estilo profesional de las relaciones intergubernamentales en determinados sectores.

Se sabe que de los acuerdos tomados en Conferencias Sectoriales derivan los convenios de colaboración, como instrumentos principales de la colaboración intergubernamental. Los convenios se publican en el Boletín Oficial del Estado, aunque existen otros instrumentos jurídicos para la colaboración, con formato de derecho privado a veces, menos visibles que los convenios. Preguntábamos por esas fórmulas de colaboración, y por las ventajas e inconvenientes que suscitan. De modo general, nos hemos interesado por lo que ocurre con los acuerdos intergubernamentales una vez que han sido firmados. En algunos casos su gestión requiere también de la cooperación entre dos niveles de gobierno, y hemos querido saber el estilo de relaciones que se despliegan en estos ámbitos. Desde otro punto de vista, los convenios pueden tener repercusiones sobre terceras partes, como sectores profesionales y grupos de interés; nos hemos preocupado por saber la relación que los órganos institucionales tienen con esos grupos, en lo referente a los convenios. Como es lógico, la condición previa para que los convenios puedan suscitar interés es que sean conocidos, por lo que en

nuestras preguntas también han tratado de aclarar si existe o no un registro público de convenios, y si los medios de comunicación tienen algún interés por los mismos. Conocemos las previsiones de algún Estatuto de Autonomía acerca de la tramitación de los convenios, pero hemos querido también saber si en los parlamentos se manifiesta algún interés por la política del propio gobierno en sus relaciones con otros.<sup>10</sup>

Al margen de los deseos de actores tan cualificados como los que se han mencionado, la realidad es que, con carácter previo a las reuniones formales, las relaciones intergubernamentales consisten en negociaciones y alianzas que se desarrollan fuera del alcance de los medios de comunicación. De entre la información referente a las comunidades autónomas nos interesaba saber si alguna o algunas de ellas tienen algún papel de liderazgo, y nuestras preguntas en este ámbito han tenido en cuenta el sector de actividad. Nos ha interesado ponderar el peso de los intereses sociales y económicos regionales, en relación con elementos más ideológicos o partidarios. En algunos sectores no es raro que haya reuniones previas de representantes de comunidades autónomas del mismo color político, y hemos preguntado por ello. Como era de esperar de la profesionalidad de nuestros interlocutores, ninguno de ellos ha desvelado datos concretos de su propia experiencia. Ahora bien, cruzando las alusiones a lo que a más de uno «le parece», hemos llegado a la convicción de que, como las meigas, *haberlas, haylas*. Por contraste, han sido menos reticentes a ha-

---

**10** Por la misma razón, para tener una idea de la importancia política que se concede a las relaciones intergubernamentales, preguntamos a través del *Diari de Girona* a los candidatos a la presidencia de la Generalitat de Catalunya en las autonómicas del 1 de noviembre de 2006. En concreto, les pedimos que dijieran qué impulso desearían dar a las relaciones intergubernamentales, en relación con las Conferencias Sectoriales y la Conferencia de Presidentes; lamentablemente, no pudo llegar a respondernos el que habría de ser el presidente, José Montilla. Josep Piqué, entonces líder del PP catalán, insistió en el autonomismo y los mecanismos de integración. En el campo más claramente nacionalista, Artur Mas, de CiU, insistía en el trato de tú a tú con el gobierno de Madrid. Desde una perspectiva independentista, Josep-Lluís Carod-Rovira abogaba curiosamente por combinar las relaciones bilaterales y multilaterales. Joan Saura apuntó la importancia de las relaciones horizontales, marcando un perfil en el que insistiría al reclamar una conferencia de presidentes autonómicos en unas declaraciones a Europa Press el 21 de marzo de 2008 (<http://www.europapress.es/00284/20080321121221/saura-propone-conferencias-presidentes-autonomicos-presencia-gobierno-abordar-problemas-comunes.html>). Consulta: 21/03/2008). Las respuestas en el *Diari de Girona* aparecieron entre el 26 y el 29 de octubre: Joan Saura, de Iniciativa per Catalunya-Verds, respondió el 26/10/2006, p. 46; Josep Piqué, del PP, el 27/10/2006, p. 38; Josep-Lluís Carod-Rovira, de Esquerra Republicana de Catalunya, el 28/10/2006, p. 38; Artur Mas, de Convergència i Unió, el 29/10/2006, p. 46. Ese mismo día, en la p. 2, se informaba de que José Montilla no había podido contestar, por tener una agenda sobrecargada.

blarnos de encuentros interautonómicos al margen del Estado en algunos sectores, y les preguntamos no sólo por reuniones que tengan como objeto específico la estrategia ante una Conferencia Sectorial. También indagamos sobre seminarios o reuniones de trabajo entre altos funcionarios de diversas comunidades autónomas porque, de diversas respuestas, podemos concluir que pueden ser foros informales en los que circula información y tal vez se fragüe una opinión técnica mayoritaria a la que una decisión política luego le cueste imponerse. Nos hemos interesado igualmente por el conocimiento que las personas entrevistadas tienen del alcance de la financiación que llega a las comunidades autónomas. En concreto, queríamos saber la proporción aproximada que representan los fondos transferidos por obra de los convenios en relación con los recursos propios de cada departamento. No tuvimos respuestas concretas, lo que nos impide ponderar el grado de dependencia financiera autonómica respecto a los recursos provenientes de las Conferencias Sectoriales. También nos permite intuir que el consejero autonómico de un sector dispone, gracias a la cooperación intergubernamental, de unos recursos por los que no tiene que pelear con su colega responsable de economía. De hecho, así lo manifestó de modo expreso uno de nuestros entrevistados.

La parte final de todas las entrevistas está dedicada a conocer el balance propio de la persona que entrevistamos. Se trata de que pueda expresar su valoración acerca de las relaciones intergubernamentales, y exponer sugerencias de reforma. Sabemos que gobiernos del PP y del PSOE se han planteado regular formalmente la cooperación mediante ley, y nos ha interesado mucho la percepción de los actores. Toda ley, y especialmente una como ésta, tiene un elemento simbólico junto al propiamente funcional. De entrada, una ley llamada «de cooperación» evocaría la Ley de Armonización que como la difunta LOAPA suscita las mayores reticencias en algunas comunidades autónomas. Tal vez, además, legislar la cooperación haga perder a ésta su dimensión voluntaria derivada de la titularidad competencial. Pero, sobre todo, la opinión de las personas entrevistadas se centra en el aspecto funcional: la utilidad de regular el entramado de relaciones intergubernamentales.

## **e • Los entrevistados**

Si hemos conseguido un centenar de entrevistas ha sido, obviamente, porque un centenar de personas han dedicado parte de su tiempo a atender-

nos. La buena disposición de nuestros interlocutores es una nueva muestra de que nuestras administraciones públicas se abren a los investigadores con naturalidad. Conviene destacar ese sentido de responsabilidad ante el público, que confirma que nuestro país goza también en este campo de una saludable normalidad democrática. La hemos podido comprobar en muchos lugares, con personas de perfiles profesionales distintos.

Nuestra selección se fijó, en primer lugar, en las comunidades autónomas en las que creíamos que encontraríamos datos significativos. Nos centramos en Andalucía, Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco, entre 2005 y 2008. La selección buscaba combinar territorios con diverso grado de sentimiento identitario específico, para ponderar si en contextos distintos, desde ese punto de vista, se obtienen respuestas distintas. Nos interesaba también que se pudieran compensar las diferencias existentes entre niveles socioeconómicos, así como los colores políticos de los respectivos gobiernos. Conviene destacar que entre los entrevistados hay personas que relatan una experiencia directa en relaciones intergubernamentales, pero pasada. Esto es, que en el momento de recibirnos han tenido que dejar un cargo de confianza al que llegaron por nombramiento de un gobierno que cambió de color. Como puede suponerse, algunas de esas personas hablan con una franqueza mayor que la que se permiten las personas que ocupan un cargo en activo. Y, además de seleccionar las comunidades autónomas mencionadas, también hemos realizado entrevistas en dos ministerios del Gobierno central.

Si el primer criterio fue el de las comunidades autónomas, el segundo fue el de los sectores de actividad. De modo preferente, buscamos entrevistas en sanidad y educación. La importancia de las políticas públicas en esos campos es indiscutible, así como un solapamiento competencial que, por las fricciones que puede generar, nos permiten obtener datos sobre las vías de prevención y resolución de conflictos por las que optan los actores de las relaciones intergubernamentales. Por razones similares, hemos buscado también entrevistas en sectores como la asistencia social y el medio ambiente. El primero dispone de una regulación específica de la cooperación que impone la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Hemos completado las entrevistas en ese ámbito con alguna referida a Inmigración y a Juventud. Tienen conexiones muy claras con la Asistencia Social, pero, en el caso de la inmigración, presenta episodios de urgencia en los que la cooperación debe funcionar con una cierta presión. Las polí-

ticas de juventud tienen una importancia menor, pero alguna entrevista nos ha permitido conocer la manera en el que las cuestiones competenciales se tratan, con asociaciones que se dejan cuidar por organismos estatales y autonómicos.

El Medio Ambiente es un sector muy especializado, como la Protección Civil, que nos interesó para poder ponderar si existe o no correlación inversa entre el nivel de complejidad técnica de los problemas y la sensibilidad ante lo que puedan ser invasiones competenciales. Por las mismas razones, incluimos algunas entrevistas con personas que gestionan programas vinculados a las nuevas tecnologías: se trata de campos de un elevado interés estratégico, en el que el seguimiento de los programas nacidos de Conferencias Sectoriales es bastante cuidadoso. Como nos hemos interesado también por la dimensión europea de las relaciones intergubernamentales, hemos realizado entrevistas a personas que trabajan en el sector de la agricultura.

En algunos casos, deliberadamente hemos buscado a personas vinculadas directamente a tareas de asesoría jurídica. Las suponemos más inclinadas a rechazar subvenciones nacidas de Conferencias Sectoriales finalistas y poco respetuosas con competencias autonómicas. Confrontar sus puntos de vista con los de las personas responsables de las decisiones nos da una idea de la consideración que estos asuntos merecen a veces en la realidad de las relaciones intergubernamentales. En esta línea, y por dar cuenta de la dimensión más técnica de la cooperación, hemos entrevistado a personas vinculadas a asesorías jurídicas de Presidencia y a responsables de registros de convenios. Creemos que la calidad democrática de las relaciones intergubernamentales depende no sólo de su visibilidad e inteligibilidad, sino también de la viabilidad de un control para el que el rigor de los procedimientos y la seguridad jurídica de los registros son condiciones necesarias. Comprobar si las personas entrevistadas lo ven así, o creen simplemente actuar como gestores de procedimientos sin trascendencia política, han sido posibilidades abiertas por las entrevistas.

Finalmente, hemos entrevistado a personas vinculadas a direcciones generales o al gabinete técnico de una presidencia de gobierno. Cargos políticos, los primeros asesoran y a veces acompañan a los consejeros autonómicos en las Conferencias Sectoriales. Participan en las comisiones que las preparan y se encargan de apoyarlas, y nos han contado de primera mano la gestión más política de las relaciones intergubernamentales. Ellos transmiten si hay o no una «cultura de ministerio» en lo que a las relaciones

intergubernamentales se refiere, y la incidencia de la manera de ser de la persona que es titular de la cartera ministerial. Saben también del peso de los grupos de interés locales en el proceso de toma de decisiones, por su interlocución con ellos. Y, en lo que respecta a las conversaciones mantenidas con personas de las áreas de Presidencia, su aportación ha sido decisiva. Por su posición tienen una perspectiva general que les permite responder a nuestras preguntas sobre los itinerarios de las tomas de decisión, y por la importancia real que se da a las relaciones intergubernamentales en la política general de una comunidad. En algunos casos se trata, además, de personas que han pasado por ministerios y que nos pueden dar cuenta de las estrategias más convenientes según el lado de la mesa que se ocupe. Tienen, por su experiencia, ideas muy prácticas sobre como mejorar el día a día de la cooperación. Ha sido un privilegio poder escucharles, en siete comunidades autónomas y en cuatro ministerios; les estamos profundamente agradecidos. Las citas de sus respuestas se presentan de forma anónima, con un número de identificación.

**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, quizá 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 quizá 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 Coopera-

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 LOAPA 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 exiguas. 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 parlamento 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 quizá 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 dimensiona 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 funcionen. 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 LORAFNA, 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)**

<b>Ley impugnada</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Art. 33.2 LOTC</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
Ley Estado 5/3007, 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 42/2007, 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 Inserción	Gobierno de la Generalitat Valenciana	No ha pasado por comisión bilateral	Providencia de 15 de abril
Ley 42/2007, 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 42/2007, 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)**

<b>Comisión Bilateral AGE/ CA</b>	<b>Ley</b>	<b>Acuerdo de inicio de negociaciones</b>	<b>Acuerdo de resultado</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
Andalucía	Ley del Estado 5/3007, 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 5/3007, 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 prevención de conflictos 2008 ex art. 33.2 LOTC (a 31 de diciembre de 2008)**

<b>Comisión Bilateral AGE/ CA</b>	<b>Ley</b>	<b>Acuerdo de inicio de negociaciones</b>	<b>Acuerdo de resultado</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
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)**

<b>Comisión Bilateral AGE/ CA</b>	<b>Ley</b>	<b>Acuerdo de inicio de negociaciones</b>	<b>Acuerdo de resultado</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
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
Cataluña	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)**

<b>Comisión Bilateral AGE/ CA</b>	<b>Ley</b>	<b>Acuerdo de inicio de negociaciones</b>	<b>Acuerdo de resultado</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
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 5/3007, 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)**

<b>Comisión Bilateral AGE/ CA</b>	<b>Ley</b>	<b>Acuerdo de inicio de negociaciones</b>	<b>Acuerdo de resultado</b>	<b>Admisión a trámite TC</b>
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 30.072007)	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 Autono-

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 garantice 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 ineficacia.

Se nos transmiten 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 Decimoctava). ¿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 raíles 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 paulativamente 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 prevista 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 firmante 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, quizá 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 supraterritorialidad 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, sí 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 prepuestos 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 aprobaban 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 auto coordinación 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 *Landesamtsdirektoren* 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 rápidamente.

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 Cantorales 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 autonómicas, 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 supra- o 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 mediatizando 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 extraprocésal 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

manifiestamente 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 supraterritorialidad), 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 den 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 dirigirlo 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. Conveniría en primer lugar reformar el Reglamento del Senado. Si los Estatutos nada dijeran 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.

**III · ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA Y LA DINÁMICA  
DE LOS PROCESOS FORMALES E INFORMALES  
DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**



CÉSAR COLINO CÁMARA Y SALVADOR PARRADO DÍEZ  
*Profesores titulares de Ciencia Política de la  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
(UNED)*

SUMARIO: 1. Las relaciones verticales multilaterales y bilaterales. Instituciones y dinámicas reales de interacción. 1.1. Panorámica de la evolución de la creciente red de órganos multilaterales y su variable actividad: órganos políticos y órganos técnicos. 1.2. Funcionamiento y dinámica de los órganos multilaterales: reglas formales, convenciones y diferencias sectoriales. 1.3. Los órganos y la evolución práctica de las relaciones bilaterales verticales. 1.4. La organización interna de las relaciones intergubernamentales en la Administración del Estado y en las administraciones autonómicas: ¿hacia una mayor profesionalización y coordinación interna? 1.5. El efecto de la pertenencia comunitaria en la gestión y la dinámica de las relaciones intergubernamentales: efectos verticales y horizontales. 2. La posición del Estado en el sistema de relaciones intergubernamentales: recursos legales, financieros y humanos. 2.1. Coordinación, cooperación y alta inspección. 2.2. Los recursos financieros del Estado y su capacidad de control. 2.3. Los recursos humanos del Estado para su nuevo papel. 2.4. Los recursos legales del Estado y la uniformización de las condiciones básicas. 2.5. ¿Inercia centralista e intervencionismo u órganos en busca de un nuevo papel? 3. Pautas y tipos de conflictividad en las relaciones intergubernamentales. 3.1. La normalidad del conflicto entre niveles de gobierno. 3.2. Conflictos políticos y de política pública y las vías políticas de resolución. 3.3. Los conflictos jurídicos y el uso de los procedimientos formales de resolución. 4. La práctica de las relaciones horizontales entre CCAA: cooperación y competencia interautonómica. 4.1. El verdadero alcance de las relaciones entre comunidades autónomas: a la búsqueda de la cooperación oculta. 4.2. Otras formas de cooperación política autonómica. 4.3. Las relaciones de competencia entre comunidades autónomas. 5. Conclusiones y propuestas.

## **1 · Las relaciones verticales multilaterales y bilaterales. Instituciones y dinámicas reales de interacción**

Muchos de los debates académicos o políticos (que raramente cuentan con un fundamento basado en investigación empírica) sobre el sistema español de colaboración han girado alrededor del problema de por qué éste ha sido incapaz de institucionalizar un sistema de relaciones intergubernamentales similar al de otros países descentralizados o federales. Algunos de los rasgos de aquél, cada vez más parecidos a los de otros países federales, inducirían a esperar una mayor demanda de instrumentos por parte de los actores y una mayor institucionalización de la colaboración. Por esta razón, la mayoría de los autores ha observado el sistema español de cooperación, al compararlo con esos otros países, con unas lentes pesimistas y ha tratado de dilucidar cuáles son los obstáculos a un mayor desarrollo de la cooperación y cuáles son las condiciones de un funcionamiento adecuado de la colaboración decisoria.

Muchos han culpado de este resultado negativo a la distribución asimétrica inicial de poderes durante la transición; otros, a la desconfianza entre los funcionarios, o a la renuncia y a la falta de incentivos de los actores políticos para colaborar. En muchos casos, la situación de las relaciones intergubernamentales en ciertos momentos ha sido extrapolada a las fases más recientes, como si las relaciones intergubernamentales en España se hubieran congelado en los años ochenta. Sin embargo, este pesimismo sobre las relaciones intergubernamentales en España parece estar cada vez menos justificado, en primer lugar porque los estudios en otros países demuestran cómo las diferencias con España no son tan grandes, y en segundo lugar porque actualmente las relaciones intergubernamentales españolas se han desarrollado incrementalmente pero sin pausa hasta llegar a un grado de institucionalización, formalización y rendimiento quizá inesperado hace sólo diez años. También se ha evidenciado cómo el grado de desarrollo e institucionalización ha sido diferente en los distintos sectores.

Asimismo, se ha debatido mucho sobre las posibilidades de emplear el diseño institucional para cambiar las relaciones intergubernamentales en España y hacerlas más eficaces. Algunos han defendido un enfoque más regulador o legalista y otros han respaldado más informalidad y más flexibilidad, al mismo tiempo que se propone la creación de otros incentivos para la cooperación. El papel de la recientemente creada Conferencia de Presidentes ha favorecido también esa discusión. El debate más amplio se ha producido respecto de las posibilidades de reformar el Senado para que se convierta en foro de la

participación de las CCAA en las políticas estatales. Como se ha señalado en el capítulo precedente, la reciente ronda de reformas estatutarias ha reavivado asimismo la discusión sobre la formalización de los mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración y sobre los modos de la participación autonómica en órganos de adopción de políticas estatales. Finalmente, se ha debatido crecientemente sobre los aspectos intergubernamentales verticales y horizontales de la financiación y la coordinación fiscal y presupuestaria, así como sobre las modalidades de participación de las CCAA en las fases ascendentes y descendentes de la elaboración de decisiones comunitarias.

A pesar de todos estos debates, de algún modo relacionados con el sistema español de relaciones intergubernamentales, no se ha examinado hasta ahora sistemáticamente o no se han intentado explicar las diferencias surgidas entre sectores de política pública y en sus dinámicas reales. La mayoría de los autores ha dejado de lado los componentes informales, la evolución temporal y la cooperación en el nivel inferior al de ministro. Además, no se ha estudiado hasta qué punto una institucionalización o formalización mayor de la colaboración en algunos sectores han producido mejores resultados o impactos. Finalmente, nadie ha observado empíricamente hasta qué punto el tipo y el grado de cooperación afectan a las políticas públicas. Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales en España han sido principalmente formales y descriptivos. Este capítulo intenta aportar algunos datos sobre el funcionamiento actual del sistema, sobre la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales, y para ello se basa, como el capítulo anterior, en parte en el análisis histórico y reciente de los documentos y datos existentes en la propia administración y recogidos por los propios estudiosos del tema, así como en una serie de entrevistas hechas en siete CCAA y en el Estado en varios sectores de actividad pública.

## **1.1 · Panorámica de la evolución de la creciente red de órganos multilaterales y su variable actividad: órganos políticos y órganos técnicos**

### ***1.1.1 · La formación de la red de colaboración: etapas, condicionantes y extensión real***

El actual sistema de Conferencias Sectoriales tiene su origen en los años ochenta y se desarrolla en cuatro oleadas. Una primera fase va desde los

años ochenta, alrededor de la Ley del Proceso Autonómico de 1983, donde ya son contempladas las Conferencias Sectoriales, hasta los Pactos Autonómicos de 1992, que llevaron a la modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo y a la inclusión en ella de la colaboración. En esta fase se establecen las primeras 12 Conferencias Sectoriales, algunas de las cuales han sido de las más activas hasta ahora. Así, por ejemplo, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (1983), la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA (1981), la Conferencia Sectorial de Educación (1986), la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas (1985), el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (1987), la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (1989), la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (1988), la Conferencia Sectorial de Vivienda y Urbanismo (1987), la Conferencia Sectorial de Consumo (1987), la Conferencia Nacional de Transportes (1988), y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (1990).

En una segunda oleada, después del Pacto Autonómico de 1992, se crearon otros cinco órganos multilaterales sectoriales con los últimos gobiernos de Felipe González: la Conferencia Sectorial de Pesca (1994), la de Turismo y la de Cultura (1992), la de Comercio Interior (1995), y la de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (1993).<sup>11</sup>

Con la llegada del gobierno Aznar se crean otras siete: la Conferencia Sectorial de asuntos Laborales (1996), el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (2000), el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (2000), la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia (1999), la Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (1997), la Conferencia Sectorial del Juego (1999), la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (2002) y la Conferencia Sectorial de Administración Pública (2003).

Por último, en una última oleada se crean, con la llegada del Gobierno Zapatero, la Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología (2005, reunida una sola vez), la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2005), la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (2005), el Consejo de política de seguridad (2005), la Conferencia General

---

<sup>11</sup> Hernández Lafuente, Adolfo. «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en VV.AA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, pp. 591-613.

de Política Universitaria (2007, que sucede a la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria, que queda suprimida) y, por último, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2007). En esta última, que supone una novedad en el sistema de colaboración, se desarrollan las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, que se desarrolla a través de convenios entre la Administración General del Estado y las CCAA. El Consejo está constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por un representante de cada una de las CCAA.

Sin duda, la novedad mayor es la creación de la Conferencia de Presidentes, constituida en octubre de 2004 como órgano institucional y foro de encuentro del Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CCAA. Aunque carece de regulación jurídica formal, ejerce como órgano de consulta, debate y participación de las CCAA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. En sus tres reuniones hasta ahora ha debatido sobre la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos (octubre de 2004), la financiación de la asistencia sanitaria (octubre de 2004 y septiembre de 2005) ha aprobado un documento conjunto sobre I+D+i y ha propuesto la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de la Conferencia Sectorial de la Inmigración (enero de 2007).<sup>12</sup>

Por tanto, como se muestra en la Tabla 1, el número de Conferencias previstas en una norma o constituidas *de facto* (contando los Consejos Consultivos de Política Agrícola y Política Pesquera Común) y sin contar aún las ya anunciadas del Agua y de la Inmigración, es de 32, de las cuales dos al menos, la Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología y la Comisión de Recursos Humanos del SNS, se han reunido sólo una vez para constituirse, y la Conferencia Sectorial de Patrimonio está aún por constituirse. Asimismo, el Ministerio de Administraciones Públicas ha anunciado la futura creación de otra Conferencia Sectorial como órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA para emprender mejoras en el sistema económico a raíz de la transposición de la Directiva comunitaria de servicios. Esta creación, sin embargo, parece poco probable en la situación actual y parece más previsible que esta directiva se trate en las diferentes Conferencias especializadas.

---

<sup>12</sup> Se anunció que sus próximas reuniones versarán sobre la violencia de género, la mejora del sistema educativo o el cambio climático, pero todo parece indicar que debido a la crisis versará sobre temas económicos.

**Tabla 1. Conferencias Sectoriales existentes**

Conferencia Sectorial de Administración Pública
Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
Conferencia Sectorial de Pesca
Conferencia Sectorial de Cultura
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial
Conferencia Sectorial de Educación
Conferencia General de Política Universitaria
Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio
Conferencia Nacional de Transportes
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo
Conferencia Sectorial de Industria y Energía
Conferencia Sectorial de Turismo
Conferencia Sectorial de Comercio Interior
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
Consejo de Política de Seguridad
Conferencia Sectorial del Juego
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud
Conferencia Sectorial de Consumo
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas
Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
Conferencia Sectorial de la Mujer
Conferencia Sectorial de Vivienda y Urbanismo
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

A esto habría que añadir algunos órganos consultivos de la Administración General del Estado con participación de las CCAA que tienen una composición diferente, por haber más representantes de aquélla y de otros sectores públicos o privados y que actúan en sectores de competencia del Estado o bien en algunos ámbitos en los que no hay Conferencias Sectoriales. En estos casos estos órganos consultivos pueden ocasionalmente desempeñar un papel de colaboración y consulta entre los dos niveles. Algunos de estos consejos consultivos son el Consejo Nacional del Agua; la Comisión Nacional de Protección Civil; el Consejo General de la Ciencia y Tecnología (donde se reúnen varios ministerios con tareas de investigación); la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo; la Comisión Interterritorial de Estadística; el Consejo Superior de la Función Pública; el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, y el Consejo de la Red de Parque Nacionales.

### ***1.1.2 · La variable intensidad de la colaboración y las diferencias sectoriales: los problemas de institucionalización***

#### *a · Institucionalización, organización autónoma y secretariado permanente*

Como es sabido, las Conferencias Sectoriales se contemplan en la legislación y se crean por acuerdo mutuo de la Administración General del Estado y las CCAA. En algunos casos estos órganos multilaterales se han creado por ley. Así, diez de las 32 Conferencias existentes actualmente poseen una base legal en normativa sectorial del Estado derivada de las competencias estatales de coordinación o sobre la materia en cuestión (Consejo de Política Fiscal y Financiera; Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria; Conferencia Sectorial de Educación; Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; Conferencia Nacional de Transportes; Conferencia Sectorial de Política Patrimonial; Comisión Nacional de Salvamento Marítimo; Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, y, por último, Consejo de Política de Seguridad y Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia). La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se constituyó en 1988 pero fue regulada posteriormente por la Ley 2/1997.

**Tabla 2. Conferencias con base legal**

Consejo de Política de Seguridad
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales
Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial
Conferencia Nacional de Transportes
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA
Conferencia Sectorial de Educación
Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Como ha señalado Duque,<sup>13</sup> la forma de creación de las Conferencias Sectoriales, por ley estatal o por acuerdo de institucionalización del Estado y de las CCAA, no permite entender o explicar su mayor o menor funcionalidad y operatividad, o dicho de otro modo, su grado de institucionalización y legitimidad. Esto se demuestra observando algunas Conferencias Sectoriales creadas por ley estatal, como la de Política Patrimonial, que no han celebrado aún su sesión constitutiva. Por otra parte, dos de las más activas e institucionalizadas, como la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y la Conferencia Sectorial de Pesca, no tienen base legal alguna y fueron creadas por mero acuerdo de las partes.

Asimismo, las conferencias se distinguen porque algunas de ellas tienen un reglamento interno de funcionamiento que ha sido aprobado por la propia Conferencia, regulando su naturaleza y fines, los órganos en los que se estructura, su composición y funciones, la sede, las sesiones, las convocatorias y órdenes del día y el régimen de adopción de acuerdos. Los distintos reglamentos tienen una estructura muy similar de unos a otros. Tampoco la existencia de reglamentos es garantía de una mayor actividad o efectividad de la Conferencia Sectorial en cuestión. La Tabla 3 muestra las Conferencias con reglamento y su fecha de aprobación.

---

<sup>13</sup> Duque, Juan Carlos, «Las conferencias sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

**Tabla 3. Conferencias con reglamento**

<b>Conferencia</b>	<b>Fecha de aprobación o modificación del reglamento</b>
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	2003
Conferencia Sectorial del Juego	1999
Conferencia Nacional de Transportes	1988
Conferencia Sectorial de Cultura	1992
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	1985
Conferencia Sectorial de Turismo	1992
Conferencia General de Política Universitaria	2007
Conferencia Sectorial de Consumo	1987
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia	1999
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	1988 (modificado en 1995)
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales	1990 (modificado en 1997)
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA	1981 (modificado en 2001, 2004 y 2006)
Conferencia Sectorial de Educación	1986 (modificado en 1999)
Conferencia Sectorial de Pesca	1994 (modificado en 1999)
Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas	1989 (regulación legal: 1997)
Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales	1996 (modificado en 2007)
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	1987 (regulación legal: 2003)
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	2007
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	1983 (modificado en 1995)
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios	2000
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios	2000

Fuente: MAP, varios informes.

Otras conferencias carecen de reglamento interno, por ejemplo las de Vivienda; Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Comercio Interior; Pequeña y Mediana Empresa; Política Patrimonial; Administraciones Públicas; para Asuntos Locales; Ciencia y Tecnología; Comisión Nacional de Salvamento Marítimo y Consejo de Política de Seguridad.

### *b · Frecuencia de las reuniones*

En algunos reglamentos se establece que la Conferencia Sectorial debe reunirse al menos dos veces al año. Sin embargo, según los datos disponibles, en los últimos años sólo se han reunido en función del año entre 18 y 22 de las 32 Conferencias existentes.<sup>14</sup> Dentro de las que se reúnen, también pueden apreciarse considerables variaciones sectoriales en su frecuencia de reuniones, hasta el punto de que algunas Conferencias como la de Agricultura y la de Pesca (en sus vertientes de órganos para asuntos domésticos o para asuntos comunitarios) representan el 40% de todas las reuniones (25 de 64 en 2007), y las demás 18 Conferencias Sectoriales reunidas ese año contabilizan 39 reuniones, lo que supone una media de poco más de 2 al año). Si se mira con una perspectiva histórica que contemple la actividad de cada una de las Conferencias Sectoriales desde su creación, podemos establecer tres grandes grupos y algunas conclusiones sobre las diferencias sectoriales y la operatividad de los distintos órganos de cooperación. Para ello, el mejor indicador parece ser el número medio de reuniones anuales desde su creación.

La primera conclusión es que las Conferencias Sectoriales con actividad regular son las pertenecientes a los sectores de Agricultura y Pesca, Sanidad, Educación, Asuntos Europeos, Hacienda, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Dependencia, Justicia, Vivienda y Consumo. En total, existen unas 17 Conferencias Sectoriales que se han ido reuniendo habitualmente con diferentes frecuencias y grados de institucionalización.

Entre ellas, no obstante, podemos distinguir tres grupos por su actividad. El primer grupo consta de siete órganos multilaterales que se reúnen entre 3 y 9 veces de media al año. Para comprobar si esta media está afectada por el crecimiento de su actividad en los últimos años podemos

---

<sup>14</sup> Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2007*. Madrid: MAP, 2008a.

**Tabla 4. Numero medio de reuniones en las Conferencias activas**

	<b>Media</b>
Consejo Consultivo de Agricultura	9,3
Consejo Consultivo de Pesca	5,5
Conferencia Sectorial de Agricultura	5,1
Consejo de la Dependencia	5,0
Consejo de Coordinación Universitaria	4,9
Consejo Interterritorial de Sanidad	3,9
Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales	3,0
CARCE	2,6
Conferencia Sectorial de Pesca	2,5
Conferencia Sectorial de Educación	2,4
Consejo de Política Fiscal y Financiera	2,3
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales	2,1
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	2,0
Conferencia Sectorial de Justicia	1,7
Conferencia Sectorial de Vivienda	1,2
Conferencia Sectorial de Consumo	1,2
Conferencia Sectorial de PYMES	1,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAP.

calcular su media de reuniones en los últimos 10 años y comprobamos que en este caso la media no varía mucho. Como se observa en la Tabla 5, estos órganos con mayor actividad son el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, con 9,3 reuniones de promedio; el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, con 5,5; la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, con 5,1 de media en su historia y 7,2 en los últimos 10 años; la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria, con 4,9 reuniones; el Consejo Interterritorial del SNS, con 3,9, y la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales, con 3. El caso del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia lleva sólo

dos años en funcionamiento y su alta media se corresponde a su primer año de funcionamiento, aunque se espera que el ritmo de reuniones sea semejante cada año.

**Tabla 5. Conferencias con mayor promedio de reuniones anuales**

	<b>Media anual desde su creación</b>	<b>Media anual últimos 10 años (de las existentes en esa fecha)</b>
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios	9,3	-
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios	5,5	-
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	5,1	7.2
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	5,0	-
Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria	4,9	4,3
Consejo Interterritorial del SNS	3,9	3,6
Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales	3,0	3,2

Otro grupo de Conferencias se reúnen entre 2 y 3 veces al año, y han mantenido esta pauta tanto desde su creación en los años ochenta o noventa como en los últimos diez años. Son otras seis Conferencias: la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), la Conferencia Sectorial de Pesca, la Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Un tercer grupo constaría de aquellos órganos que se han reunido entre 1 y 2 veces en promedio, como las cuatro Conferencias Sectoriales en materia de Administración de Justicia, la de Vivienda y Urbanismo, la de Consumo y la de la Pequeña y Mediana Empresa (ver Tabla 7). No disponen en general de reglamento ni de una agenda de temas que les haya permitido una cierta continuidad y se reúnen como reacción a determinados aconte-

**Tabla 6. Conferencias con un promedio de entre 2 y 3 reuniones anuales**

	<b>Media anual desde su creación</b>	<b>Media anual últimos 10 años (de las existentes en esa fecha)</b>
CARCE	2,6	2,5
Conferencia Sectorial de Pesca	2,5	2,6
Conferencia Sectorial de Educación	2,4	2,1
Consejo de Política Fiscal y Financiera	2,3	2,8
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales	2,1	2,1
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	2,0	2,8

cimientos o temas, pero no hacen un trabajo continuado de colaboración como los dos grupos anteriores.

**Tabla 7. Conferencias con un promedio de entre 1 y 2 reuniones anuales**

	<b>Media anual desde su creación</b>	<b>Media anual últimos 10 años de las existentes en esa fecha</b>
Conferencia Sectorial de Justicia	1,7	-
Conferencia Sectorial de Vivienda	1,2	1,2
Conferencia Sectorial de Consumo	1,2	1,6
Conferencia Sectorial de PYMES	1,2	1,4

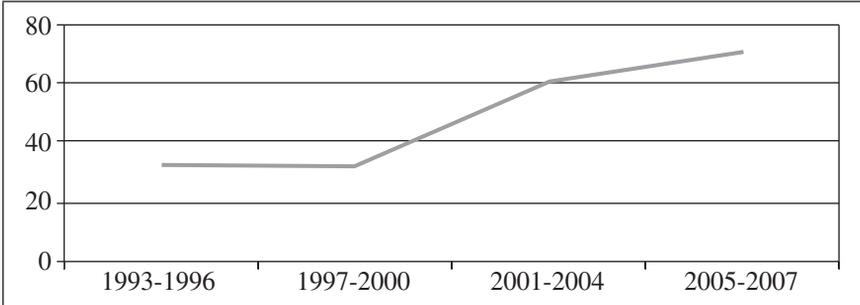
Por último, se puede observar un cuarto grupo de 13 Conferencias Sectoriales que claramente han fracasado en su intento de institucionalización, con una media inferior a una reunión anual, y en algunos casos inferior al 0,5 de media por año (Tabla 8). Son sobre todo aquellas relacionadas con los Departamentos de Fomento, Industria, Turismo y Comercio, Cultura, y Administraciones Públicas. Aunque la fecha de creación no explica por sí sola este fracaso,

ya que en este grupo se encuentran Conferencias creadas en varios momentos, sí se observa el claro fracaso de dos de las Conferencias creadas en el último gobierno de Aznar en 2003, como la de Administración Pública y la de Política Patrimonial, y también el fracaso de cuatro de las Conferencias Sectoriales creadas en 2005 por el primer gobierno de Rodríguez Zapatero, como la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, la de Ciencia y Tecnología y el Consejo de Política de Seguridad, que abordan temas que sin duda demandan una cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las CCAA, por lo que su fracaso tiene otras causas más complejas.

Junto a ellas están las conferencias creadas desde mediados de los años ochenta o a mediados de los noventa que por diversas razones nunca despegaron en su actividad, como la de Cultura, la de Turismo, la de Comercio Interior, la del Plan Nacional sobre Drogas, la Conferencia Nacional de Transportes, la de Infraestructuras y Ordenación del Territorio o la Conferencia Sectorial del Juego. La mayoría de ellas carecen de reglamento interno, pero no parece que ésta sea la causa de su falta de actividad, sino viceversa: su falta de actividad ha llevado a que ni siquiera se discuta y apruebe un reglamento interno.

Una vez diferenciadas por grupos, podemos llegar a una primera conclusión, a saber, que casi la mitad de las Conferencias Sectoriales no han sido efectivas y los actores políticos y administrativos centrales, que tienen la capacidad de convocarlas e impulsarlas, no han recurrido a ellas para la colaboración, que en su caso se ha hecho de modo informal o a través de otros canales como órganos de segundo o tercer nivel.

**Gráfico 1. Evolución del promedio de reuniones anuales de las Conferencias Sectoriales**



Fuente: elaboración propia con datos del MAP.

**Tabla 8. Conferencias con menos de 1 reunión anual en promedio**

	<b>Media desde su creación</b>	<b>Media anual últimos 10 años de las existentes en esa fecha</b>
Conferencia Sectorial de Turismo	0,9	0,9
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	0,9	0,9
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	0,9	0,9
Conferencia Sectorial sobre Administraciones Públicas	0,8	-
Conferencia Sectorial de Cultura	0,8	0,8
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones	0,7	-
Conferencia Sectorial de Asuntos Locales	0,7	-
Conferencia Sectorial de Transportes	0,6	0,4
Conferencia Sectorial de Ciencia y Tecnología	0,3	-
Conferencia Sectorial de Seguridad	0,3	-
Conferencia Sectorial de Infraestructuras	0,3	0,1
Conferencia Sectorial de Juego	0,1	-
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	0,0	-

Aún así, si tenemos en cuenta la evolución del sistema general de órganos multilaterales, podemos observar la evolución constante del número de reuniones que se producen cada año de estos órganos. Si lo consideramos desde el punto de vista de las diferentes legislaturas, que suele reflejar cabalmente el grado de colaboración existente entre el estado y las CCAA, se observa cómo el número total de reuniones de las Conferencias Sectoriales ha ido en constante aumento desde mediados de los años noventa, pero se pueden observar sus más significativos incrementos en la legislatura que

comienza en el 2000 y nuevamente en la que comienza en 2004, habiéndose consolidado en todo caso una dinámica de relaciones que alcanza un promedio de 70 reuniones al año en la última legislatura.

### ***1.1.3 · La maquinaria y la infraestructura de la colaboración: órganos de segundo nivel y de apoyo y su articulación***

Las Conferencias Sectoriales son sólo el primer y más visible nivel de la colaboración, pero existe un gran número de órganos multilaterales de apoyo y colaboración, conocidos como órganos de segundo nivel, creados alrededor de cada Conferencia Sectorial, que reúnen a representantes de rango inferior al de ministro o consejero y tratan de temas generales del sector o más especializados.

A mediados de los noventa Hernández Lafuente identificaba 359 órganos de segundo nivel,<sup>15</sup> y actualmente los informes del MAP contabilizan 70 (22 Comisiones Sectoriales de contenido general y 48 Comisiones Sectoriales especializadas). Las Comisiones Sectoriales de contenido general actúan como un órgano único de preparación de los debates posteriores de la Conferencia, y en muchos casos suelen elaborar la propuesta del orden del día de las sesiones del pleno de la Conferencia o informes previos. Frecuentemente cuentan con la presencia de viceconsejeros o secretarios generales o directores generales y están normalmente establecidas o reguladas en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Tienen nombres como «Comisión Técnica», «Comisión General», «Comisión Delegada», «Comisión de Coordinadores», «Comité Interterritorial», etc.

Las Comisiones Sectoriales de contenido especializado, de las cuales el MAP identifica al menos 48 en sus informes, hacen un trabajo eminentemente técnico, por lo que requieren mayor especialización y capacitación técnica y suelen estar compuestas por directores generales u otros niveles.

---

15 Hernández Lafuente, Adolfo. «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en VV.AA. *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, p. 602. Aquí se incluían también los órganos consultivos del Estado donde estaban presentes las CCAA. En todo caso se han señalado alrededor de 1000 órganos de colaboración de primer, segundo o tercer nivel, creados o regulados por decretos o normas del Estado aparecidos en el BOE, de los que la mayoría no tienen un funcionamiento habitual por ser órganos hechos de forma temporal o *ad hoc*, como comités de seguimiento u otros.

Tienen denominaciones como «Comisión», «Grupo de Trabajo», «Reunión de Directores Generales de...», «Mesa de Directores Generales», etc.

Según el MAP, se calcula que estas 70 Comisiones Sectoriales producen alrededor de unas 200 reuniones al año. Al igual que en los plenos de la Conferencia Sectorial u órganos de primer nivel, en su funcionamiento la Presidencia y la Secretaría de las Comisiones corresponde a los representantes de la Administración General del Estado y, por tanto, también la convocatoria y la propuesta de orden del día, así como la dirección de los debates. En ellas se suelen debatir sobre todo proyectos normativos del Estado, no de las CCAA. Asimismo, existen otros órganos llamados Grupos de Trabajo y Ponencias Técnicas, formados por niveles administrativos o técnicos especializados, que pueden ser subdirectores generales, jefes de área o servicio en los que se intercambian puntos de vista de contenido exclusivamente técnico y pueden ser órganos permanentes o temporales. En este último caso realizan tareas específicas de preparación, estudio o elaboración de propuestas sobre los asuntos que se les encomiende.

Es difícil saber exactamente cuántos de estos órganos de cooperación a distintos niveles existen en realidad y tienen un funcionamiento real, ya que no existen datos sistemáticos y disponibles sobre sus encuentros y sobre los miembros asistentes, y en la mayoría de ellos no se producen actas de las reuniones. La labor informativa y estadística del MAP cubre el seguimiento de los órganos de primer nivel, pero es difícil detectar y seguir el gran número de reuniones o encuentros de funcionarios a distintos niveles.

Aunque en algunos casos han sido creados por los reglamentos y concebidos como órganos de preparación y dependientes de la Conferencia Sectorial, la dependencia funcional y el encuadramiento de estos órganos en las Conferencias dentro del mismo ámbito sectorial varía entre sectores, al no estar claramente regulado. Algunos tienen una organización piramidal y responden jerárquicamente ante la Conferencia, y otros actúan de forma más independiente, sin estar coordinados y respondiendo cada uno de ellos directamente ante el Pleno de la Conferencia. Así, pueden observarse al menos tres situaciones.

En primer lugar, las Conferencias con un solo órgano de apoyo, como la CARCE, la Conferencia Sectorial de Turismo, la de Comercio, la de PYMES, la del Plan Nacional sobre Droga, la de Consumo, o la de Mujer.

Otras Conferencias tienen una estructura de apoyo jerarquizada, con un órgano de apoyo horizontal (Comisión General) y varias comisiones especializadas de directores generales, como la Conferencia Sectorial de

Educación, el Consejo Interterritorial del SNS, o la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural. En estos casos, que incluyen a algunas de las más activas, nos encontramos con un elevado protagonismo de la colaboración de las direcciones generales de los ministerios a la vez que una articulación de la Conferencia Sectorial mediante una secretaría, normalmente con rango de Dirección General en esos ministerios, muy activa.

Por último, nos encontramos también un grupo de Conferencias con órganos de apoyo que muestran una especial autonomía y en que predominan los objetivos de la discusión o su especialización técnica sobre la preparación de la Conferencia. En estos casos, como ocurre en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la de Cultura, o la de Asuntos Laborales, la actividad de las direcciones generales es más intensa que la de las secretarías, y suele ser la Secretaría General Técnica del Ministerio la que lleva a cabo las tareas de apoyo y preparación de la Conferencia, pero sin coordinar demasiado la actividad de los órganos de apoyo y su efecto en el Pleno de la Conferencia. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, por su parte, parece reflejar una organización peculiar intermedia entre el segundo y el tercer tipo descritos; posee una secretaría pero está muy basado en grupos de trabajo ad hoc o especiales que luego desaparecen y en la secretaría activa de la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA.

Para ilustrar algunos de estos modelos, si se observan los ejemplos más destacados de maquinaria intergubernamental de segundo nivel, pueden mencionarse, por ejemplo, el caso de la Sanidad, donde bajo el paraguas del Consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CSNS) nos encontramos como órgano de segundo nivel la Comisión Delegada, y varias comisiones especializadas formadas por directores generales como la Comisión de Salud Pública, la Comisión de Trasplantes y Medicina Regenerativa, la Comisión Científico-técnica del SNS, la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación, el Comité de Designación de Centros, Servicios y Unidades de Referencia del SNS, la Comisión Permanente de Farmacia, la Comisión de Seguimiento del Fondo de Cohesión Sanitaria, la Comisión contra la Violencia de Género, la Comisión de Coordinación de la Inspección del SNS, y la Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos Europeos.

La actividad de los diferentes órganos de segundo nivel es intensa. En este sector, los grupos de trabajo o ponencias tienen un carácter más tem-

poral, en muchos casos no incorporan necesariamente representación de todas las CCAA y se crean con un objetivo concreto y fijando un tiempo para el desarrollo del trabajo. Ejemplo de ponencias o grupos de trabajo son la Ponencia de Vacunas; la de Sanidad Ambiental; la de Promoción de Salud en el Trabajo; la de Epidemiología, etc., y como señala un funcionario autonómico de Sanidad sobre la articulación de los grupos de apoyo y la Conferencia:

En teoría el proceso es de abajo a arriba (...), es decir, los técnicos de estos grupos de trabajo hacen propuestas técnicas que elevan a la Comisión de Salud Pública de directores generales y estos a su vez tienen que «masticarlo» políticamente, bien por [ver] si merece la pena, bien por [ver] si es factible, o porque tienen una presión mediática, o lo que sea, y teóricamente, después se elevan al Consejo Interterritorial estas propuestas, por ejemplo un calendario de vacunación consensuado... [E05]

Aunque el MAP en su informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales de 2007 se refiere sólo a los 12 órganos de primer y segundo nivel en el sector de la Sanidad, la Memoria del propio Consejo Interterritorial del SNS muestra hasta 31 Grupos de Colaboración de segundo o tercer nivel, sean Comisiones, Comités Consultivos, Ponencias o Grupos de Trabajo, que en el año 2006, por ejemplo, se han reunido hasta un total de 85 veces, con 1859 asistentes. Aparte del Pleno del Consejo Interterritorial, que se ha reunido 4 veces, 13 de estos Grupos se reunieron una sola vez y 17 se reunieron 2 o más, y algunos hasta 7 o 10 veces, como la Comisión Permanente de Farmacia o la Comisión de Salud Pública.<sup>16</sup>

---

**16** Los que se han reunido una vez en 2006 son: el Comité Técnico del Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD), la Subcomisión de Trasplante de Progenitores Hematopoyéticos, el Comité Asesor para la Prestación Ortoprotésica, el Comité Asesor para Prestaciones con Productos Dietéticos, el Comité de Designación de Centros, Servicios y Unidades de Referencia del Sistema Nacional de Salud, el Grupo de Trabajo de Vigilancia Epidemiológica, el Grupo de Trabajo de Vigilancia Epidemiológica de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles Humanas, el Grupo de Trabajo de Salud Laboral, el Grupo de Trabajo de Promoción de la Salud, el Grupo de Vigilancia de la Gripe, la Comisión contra la Violencia de Género, el Grupo de Trabajo sobre Inspección de la Prestación Farmacéutica y el Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad Patrimonial y Gestión de Riesgos.

**Tabla 9. Reuniones y asistentes del Pleno, las Comisiones y los Grupos de Trabajo (2006) (ordenadas por el número de reuniones)**

<b>Plenos Comisiones y Grupos de Trabajo</b>	<b>Reuniones</b>	<b>Asistentes</b>
Pleno CSNS	4	108
Comisión de Salud Pública	10	258
Comisión Permanente de Farmacia	7	182
Ponencia de Sanidad Ambiental	6	145
Comisión Permanente del Comité Consultivo	5	41
Comisión Delegada del CSNS	4	102
Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos de la UE	4	49
Grupo de Trabajo de la Incapacidad Temporal	4	58
Grupo de Trabajo sobre Transporte Sanitario	4	29
Subcomisión de Sistemas de Información	3	92
Comisión de Trasplantes y Medicina Regenerativa	3	83
Grupo de Trabajo sobre Centros, Servicios y Unidades de Referencia del SNS	3	74
Comisión de Seguimiento del Fondo de Cohesión Sanitaria	3	76
Comisión de Coordinación de la Inspección del Sistema Nacional de Salud	3	70
Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud	3	75
Comisión Permanente de Aseguramiento, Financiación y Prestaciones — actual Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación	2	53
Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones	2	67
Grupo de Trabajo de Incapacidad de la Comisión de Coordinación de la Inspección	2	15

Dada la complejidad que se refleja en los órganos de segundo nivel, en 2002 se creó la Comisión Delegada del CSNS para preparar y discutir los asuntos que hubieran de ser sometidos al Pleno. Al mismo tiempo, a esta Comisión le corresponde coordinar técnica y administrativamente las materias que afecten al funcionamiento de los servicios sanitarios del SNS.

En el sector de Educación, el órgano de segundo nivel más importante es la Comisión General de Educación, órgano de apoyo de la Conferencia Sectorial de Educación que frente a ésta, que por ejemplo se reunió sólo tres veces en 2007, ha celebrado 7 reuniones a lo largo del mismo año, y en la que los representantes de la Administración General del Estado han presentado varios Proyectos de Real Decreto, como por ejemplo los que establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación y Ciencia para el año 2007-2008, y el que establece la estructura del bachillerato y fija sus enseñanzas mínimas. También en ella se acordaron la territorialización de subvenciones en varias líneas de actuación del Departamento. La importancia de esta Comisión es, por tanto, destacable ya que, como órgano preparatorio de la Conferencia Sectorial de Educación, actúa en muchos casos en su nombre. Como señala un alto funcionario del sector, cuando hay que tomar una decisión que por ley (por la Ley General Presupuestaria, por ejemplo) debe ser tomada en la Conferencia Sectorial de Educación, la puede tomar la Conferencia en pleno, con consejeros o viceconsejeros, o bien los directores generales en la Comisión General. Como indica un funcionario del Ministerio de Educación:

Nosotros entendemos que Conferencia de Educación es la Conferencia, el Pleno y el órgano de segundo nivel preparatorio —la Comisión General—, cualquiera de los dos. Cuando en la Ley Orgánica de Educación está previsto que las consultas a las CCAA se harán en Conferencia Sectorial no quiere decir que todos los días estemos convocando a los consejeros, la Conferencia es tanto la Conferencia como la Comisión General [E12].

Eso explica la intensa actividad de la Comisión General de Educación. Algunas de sus reuniones han durado días, por debatirse en ella artículo por artículo el Anteproyecto de Ley de Educación. Como promedio en otros años, según confirma el mismo funcionario, la Comisión se reúne al menos tres veces y en algún año más. Por lo que respecta a otras

comisiones especializadas en el sector de la Educación, las más activas son las comisiones especializadas como la de Personal, que se reúne al menos dos o tres veces al año; la de Estadística, que suele tener una reunión anual; la Comisión de Programas Internacionales y la de Formación Profesional y Ordenación Académica, que se reúnen alrededor de dos veces al año.

En los temas de Hacienda, el Consejo de Política Fiscal y Financiera mantiene varios grupos de trabajo como órganos de apoyo, algunos de ellos establecidos *ad hoc* de forma temporal, como por ejemplo el Grupo de Trabajo para el Desarrollo de las Competencias del CPFF atribuidas por la Ley Orgánica 5/2001, que se reunió en cuatro ocasiones a lo largo del año 2006; el Grupo de Población; o el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario y de Seguimiento de las Medidas de Financiación y Gasto Sanitario derivadas de la II Conferencia de Presidentes, que celebró tres reuniones en 2006. Otros son el Grupo de Trabajo de Lealtad Institucional, o el Grupo de Trabajo sobre la Problemática del Vigente Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común. También el Foro de Economía y Política Regional es un órgano de colaboración, no formalmente dependiente del CPFF pero muy relevante en los temas de fondos comunitarios.

En materia de asuntos europeos, cuya Conferencia Sectorial está residienciada en el Ministerio de Administraciones Públicas, y presidida por el ministro de Administraciones Públicas, la Dirección General de Cooperación Territorial hace de secretaria. Su órgano permanente de apoyo más activo es la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios, que puede reunirse varias veces al año.

En el ámbito de trabajo, bajo la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales están, como órganos de segundo nivel, la Comisión Técnica de Trabajo de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo, el Comité de Dirección del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), y la Comisión de Trabajo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En Asuntos Sociales, debajo de la Conferencia Sectorial existen como órganos más activos con reuniones periódicas las Reuniones de Directores Generales de Servicios Sociales, el Consejo Interterritorial de Juventud, las Reuniones de Directores Generales de Inclusión Social, y la Comisión Intraautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia.

En Agricultura, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural tiene un órgano permanente de apoyo que prepara las reuniones de la Conferencia, denominado Comisión Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, con numerosas reuniones al año. Como comisiones especializadas de segundo nivel destacan las Reuniones de Directores Generales de Agricultura, las de Directores Generales de Ganadería, las de Directores Generales de Desarrollo Rural, y la Comisión Sectorial de Coordinación de Organismos Pagadores. En pesca, dependiente del mismo Ministerio central, la Conferencia Sectorial de Pesca cuenta con la Comisión Sectorial de Pesca para temas generales y las Reuniones de Directores Generales de Pesca.

En el caso del Medio Ambiente, como se ha señalado, no existe un órgano general permanente de segundo nivel que articule la preparación de la Conferencia o la descargue de muchas decisiones, pero sí varios órganos especializados formados por directores generales que preparan los debates especializados de la Conferencia Sectorial y a su vez crean grupos de trabajo o ponencias técnicas. Sí destacan, en cambio, las reuniones frecuentes de la Comisión de Directores Generales Responsables de la Gestión del Agua, las Reuniones de Directores Generales de Calidad y Evaluación Ambiental, la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza, el Comité de Lucha contra los Incendios Forestales (CLIF) y la Comisión de Asuntos Europeos.

En otros sectores también existen órganos de segundo nivel con una actividad menos intensa como ocurre en Justicia con la Comisión Técnica de justicia; en Vivienda con las Reuniones de Directores Generales de Vivienda; o en Administración Pública con la Comisión de Función Pública o con la Comisión de Coordinación del Empleo Público, integrada por todos los Directores Generales de Función Pública.

## **1.2 · Funcionamiento y dinámica de los órganos multilaterales: reglas formales, convenciones y diferencias sectoriales**

### ***1.2.1 · La iniciativa, convocatoria y presidencia de las reuniones: reglamentos y realidad práctica***

Como es sabido, en el sistema de colaboración español la presidencia de los órganos multilaterales de colaboración corresponde siempre al ministro o ministros competentes en la materia objeto de la Conferencia. Res-

pecto a la Vicepresidencia, normalmente suele atribuirse a un consejero autonómico elegido por todos los consejeros de las CCAA, según regulan algunos de los reglamentos de modos diferentes. En algunos casos, se contempla la existencia de dos Vicepresidencias, la primera de las cuales se otorga a otro representante de la Administración General del Estado y la segunda a un consejero autonómico elegido en la forma prevista por el reglamento. En otras Conferencias no se contempla Vicepresidencia. En algunos sectores, según algunos entrevistados, cuando se celebra fuera de Madrid la reunión de la Conferencia, de modo informal el anfitrión hace las veces de vicepresidente.

En cuanto a la secretaría de los órganos de colaboración multilaterales, ésta suele corresponder a unidades administrativas del Ministerio que tenga competencia sobre la materia objeto de la Conferencia Sectorial, unidades que normalmente tienen rango de Dirección General, como la secretaría general técnica o alguna Dirección General competente para temas intergubernamentales en ese ministerio. La Secretaría de la Conferencia ejerce funciones de apoyo administrativo, garantizando la continuidad administrativa del órgano y en algunos casos coordinando el trabajo técnico de los órganos de apoyo de la Conferencia. Asimismo, custodia y archiva la documentación de la Conferencia y la de sus órganos, levanta actas de las sesiones; certifica con el Presidente los acuerdos; y vela por la adecuada tramitación de estos. También se encarga en la fase de preparación de elaborar y distribuir la documentación necesaria para las reuniones; de tramitar la correspondencia y de preparar la Memoria anual de la Conferencia, en el caso de que se realice tal Memoria (actualmente sólo el CPFF, el CISNS y la CARCE publican memorias anuales de sus actividades, y en otros casos, como Medio Ambiente, suele haber referencias a la actividad de la Conferencia Sectorial en la Memoria anual del Ministerio). El secretario, que es un director general o el secretario general técnico, aparece generalmente en el reglamento interno de cada Conferencia.

Por lo que respecta al poder de convocatoria, en la mayoría de los casos los reglamentos o la práctica habitual contemplan la posibilidad de que tanto la Presidencia como los otros miembros de la Conferencia puedan proponer su convocatoria y participar en la configuración del orden del día. Los reglamentos establecen como uno de los requisitos para la convocatoria que se haga con la «suficiente antelación». Esta antelación está definida de modo diferente desde las setenta y dos horas hasta los

quince días previos a la celebración de la reunión. En muchos casos, por lo que los entrevistados afirmaban, esta antelación no suele cumplirse, aunque es cierto que algunos reglamentos dejan la puerta abierta a la posibilidad de reducir esos plazos en caso de urgencia.

Las sesiones de la Conferencia tienen como sede oficial el ministerio con las competencias en el sector, aunque cada vez con más frecuencia y en varios sectores (educación, medio ambiente, justicia, asuntos sociales) se ha constatado en las entrevistas cómo tanto las sesiones del Pleno de la Conferencia como de algunos de sus órganos de apoyo se celebran ocasionalmente en ciudades distintas a Madrid, en función de la invitación hecha por alguno de los consejeros miembros de la Conferencia. En algunos casos como la CARCE o la Conferencia de Presidentes se han utilizado repetidamente las dependencias del Senado como sede de la reunión, lo que según algunos entrevistados es útil porque aumenta su visibilidad al ofrecer la posibilidad de ofrecer ruedas de prensa tras la reunión.

En cuanto al orden del día, lo habitual en los reglamentos y en la práctica es que corresponda su fijación a la Presidencia de la Conferencia o del órgano de apoyo de que se trate, siempre que la convocatoria se realice a iniciativa suya. Los reglamentos contemplan además dos vías diferentes: en unos casos el Presidente formula una propuesta del orden del día, que tiene que ser aprobada por el Pleno al inicio de la sesión, y en otros casos el Presidente lo fija directamente. En ambos casos el Presidente debe tomar en consideración tanto las propuestas del órgano de apoyo o comisión preparatoria de cada Conferencia sobre los asuntos susceptibles de incluir en el orden del día de la reunión del Pleno, como las propuestas que vengan de los consejeros autonómicos miembros de la Conferencia.<sup>17</sup>

En muchas ocasiones puede darse el caso de que en la reunión de una Conferencia Sectorial, algún consejero plantee de viva voz al ministro su deseo de que se discuta alguna cosa. En esos casos la presidencia suele tomar nota para la próxima reunión o la siguiente. Sin embargo, las entrevistas realizadas parecen indicar que no es habitual que las CCAA propongan muchos puntos del orden del día y no hemos encontrado demasiadas referencias a estas iniciativas. Aunque algunos reglamentos permiten la

---

<sup>17</sup> Véase Duque, Juan Carlos. «Las conferencias sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, 113-153.

introducción de puntos a iniciativa y petición de un número determinado de CCAA (seis, por ejemplo, en el Consejo Interterritorial del SNS) ésta no es utilizada habitualmente por las CCAA que prefieren hacer intervenciones en las reuniones en el punto de «Ruegos y Preguntas». Como recuerda un funcionario de un ministerio del Gobierno central:

Me parece que en una, o como mucho dos ocasiones, remitido el orden del día, hemos recibido una propuesta de adición y la hemos incluido, y así ha funcionado. (...) Recuerdo que Baleares propuso que se incluyera un punto [E10].

Un funcionario de otro ministerio diferente confirma esta impresión:

En el tiempo que llevo no he visto que ninguna [CA] formulase un punto del orden del día o que quisiera que se tomara un acuerdo formal, pero sí que en ruegos y preguntas alguna vez se formulan peticiones o demandas de aclaraciones [E12].

Esto incluso lleva a cierta autocrítica por parte de un alto funcionario autonómico en temas europeos:

Yo critico también la actitud pasiva de las CCAA en este tema, tanto que no traten los temas en privado como que no los traten en procesos comunes. Esto es en buena parte culpa de nosotros mismos, y que en la CARCE no haya un orden del día más dinámico es porque no se pide [E36].

En todo caso, la convocatoria de la Conferencia puede tener lugar a solicitud de un número de miembros de la Conferencia fijado en el reglamento. En estos casos, que suceden en contadas ocasiones, el ministro debe incluir en la convocatoria los asuntos propuestos en la solicitud de convocatoria por los consejeros autonómicos. Este supuesto ha sido motivo de conflicto en la práctica, cuando por ejemplo la ministra de Sanidad se negó a convocar una reunión del CSNS para tratar los asuntos propuestos por los consejeros que habían solicitado su convocatoria. Frente a esta negativa, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ordenó, en su Sentencia de 27 de septiembre de 2006, que la ministra convocara un Pleno del Consejo incluyendo en el orden del día los asuntos propuestos por los consejeros.

En otros sectores no se han dado estos casos conflictivos, como nos confirma por ejemplo un funcionario en el sector de Asuntos Sociales:

Habitualmente la iniciativa es del Ministerio porque normalmente lo que se hace es llevar iniciativas del Ministerio, por ejemplo, un proyecto de decreto regulador de la formación profesional o una propuesta de distribución de los fondos para las subvenciones de fomento del empleo de cooperativas. Suelen ser iniciativas del Ministerio que somete a consulta de las CCAA [E11].

En Medio Ambiente, nuestros entrevistados nos confirman el papel de los órganos de segundo y tercer nivel en la determinación del orden del día de la Conferencia Sectorial:

El orden del día en principio lo fija la presidenta, que es la ministra, pero siempre se incluyen los temas que dicen las CCAA (...) aunque no es muy habitual (...). Las CCAA vienen trabajando en los órganos de segundo o tercer nivel desde hace tiempo, o sea que [los temas] van a la Conferencia cuando han adquirido la madurez suficiente [E10].

La Secretaría General Técnica de este ministerio, por ejemplo, como Secretaría de la Conferencia Sectorial, ha desarrollado en la práctica lo que denomina un orden del día «anotado», para que las CCAA sepan la importancia relativa de cada uno de los puntos y lo que se espera de ellas en la reunión de la Conferencia en relación con cada punto del orden del día (es decir, si se requiere un pronunciamiento final o una presentación preliminar):

(...) Ponemos: punto uno, anteproyecto de tal cosa, presentación preliminar o información, o consulta, para que sepan si tienen que dar una decisión final o es lo que en el ámbito comunitario se llama un debate de orientación, simplemente, una primera aproximación política, o de líneas generales, de líneas maestras para luego entrar en detalle. Este cambio que hemos introducido en el orden del día, les resulta muy útil, porque así ya saben que [hay] cosas [que] hay que prepararlas más al detalle porque se cierran, porque en principio no van a volver a la Conferencia Sectorial y [hay] otras [que] las llevamos como una primera lectura. Y hay cosas que han pasado [por la Conferencia] dos, tres, cuatro veces... [E10]

### ***1.2.2 · Las reglas informales de relación. Los actores participantes y sus interacciones***

Aparte de la convocatoria y el establecimiento del orden del día, la dinámica de las reuniones y las interacciones y la participación real de los actores en las reuniones de los órganos multilaterales muestran cierta variación en los diferentes sectores estudiados, si bien destacan también ciertos rasgos comunes a todas ellas. Ante la imposibilidad de los investigadores de observar las reuniones directamente, el estudio del desarrollo de éstas debe basarse en la experiencia de los participantes directos tanto del Estado como de las CCAA a diferentes niveles y sectores. Una primera cuestión del máximo interés es hasta qué punto se utilizan los órganos existentes y se asiste a ellos. Una segunda cuestión es el estilo de interacción y el clima de las relaciones entre actores en las reuniones formales o informales previas o telefónicas.

#### *a · Cantidad y calidad de la participación en las reuniones*

Las reglas de composición de la mayoría de las Conferencias Sectoriales establecen la representación al máximo nivel político en estos órganos multilaterales, con el objeto de evitar una dinámica de devaluación de la adopción de decisiones en su seno. En algunos reglamentos se prevé incluso la prohibición de que sus miembros puedan ser sustituidos o puedan delegar su representación en las sesiones del Pleno de la Conferencia, pero en otros, sin embargo, se prevé que con carácter excepcional los consejeros autonómicos deleguen su participación, teniendo ésta que recaer idealmente en otro consejero de la misma comunidad, o en algunos casos se admite que sea un cargo de rango inferior de la misma consejería, como un viceconsejero o un director general en los casos y CCAA donde no existe la figura del viceconsejero.

En la realidad práctica, se ha observado cómo, sobre todo por parte autonómica, se ha permitido en algunos órganos de primer nivel, y siempre en aras de una mayor participación, una cierta flexibilidad en la composición de estos y se observan casos de delegación o incluso de atribución de la condición de miembro de la Conferencia a otros altos cargos de nivel inferior, en algunas ocasiones con derecho a voz pero sin derecho a voto. También se ha dado el caso problemático de que un representante de la

Administración General del Estado, que no ostentaba la condición de miembro del Gobierno, haya sustituido a éste como presidente de la Conferencia en casos de ausencia, lo que plantea claros problemas de régimen jurídico.<sup>18</sup> Como señalan en un ministerio:

Mantenemos la flexibilidad, cosa que yo creo que es buena, porque amplía la participación y de esta forma es muy raro que no venga un representante de cada comunidad autónoma, con su mensaje político... [E10].

Asimismo, en muchos casos, asisten a las sesiones del Pleno de las Conferencias técnicos o asesores que acompañan a los ministros o consejeros, por supuesto con voz pero sin voto. En algunos casos los ministros han invitado a representantes de otros ministerios o consejerías y a veces se han dado, aunque en pocas ocasiones, reuniones conjuntas de dos Conferencias Sectoriales para tratar temas transversales.

La mayoría de los casos de delegación se producen no por desinterés de los consejeros autonómicos sino por problemas de agenda de estos. Aunque la ausencia también puede representar una postura política del consejero en algunos casos. Al menos en dos sectores se detecta flexibilidad. Un director general autonómico entrevistado afirma:

Normalmente también suelo acudir a las Conferencias Sectoriales, en nombre de la consejera, no a todas, pero a bastantes (...) Por ejemplo [en el caso de] Valencia, siempre va el director general de (...). En otros casos van los consejeros, y en otros casos la consejera va acompañada por el Secretario General Técnico, eso depende mucho de que el consejero esté de viaje. Normalmente a mí me ha pasado, concretamente en intervenciones con el Comité de Regiones Periféricas de la Unión Europea, [que] me ha tocado también ir en representación de la consejera (...); como no puede faltar al Parlamento, pues tuve que ir yo, en principio íbamos a ir los dos, y ya me ha pasado unas cuantas veces, [pero] los consejeros tienen a veces unos calendarios que no se pueden soslayar, y normalmente si no va la consejera, puedo ir yo [E72].

---

<sup>18</sup> Duque, Juan Carlos. «Las Conferencias Sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

Otro caso distinto al de la delegación, son los casos, seguramente más problemáticos en términos de legitimación y efectividad de estos órganos, de simple inasistencia de algunas CCAA a las reuniones de los órganos multilaterales. Aunque por lo general la asistencia de representantes de todas las CCAA es la norma, pueden encontrarse algunas pautas frecuentes de ausencia tanto si miramos comparativamente los diferentes sectores como si miramos la participación de las distintas CCAA. En todo caso, hay que decir que estas pautas sólo pueden apreciarse mediante datos sistemáticos sobre participación en las reuniones, datos que no sabemos si las secretarías de las Conferencias Sectoriales recogen habitualmente, aunque sabemos que el MAP lo hace, o lo hacía al menos hasta el año 2003, año en que este ministerio dejó de hacerlos públicos.

Basándonos en esos datos del MAP que llegan hasta la situación del año 2002, y suponiendo que no es inverosímil que las mismas tendencias se hayan mantenido en la legislatura siguiente, sabemos que, de las Conferencias sobre las que había datos de ausencias, las que muestran una menor participación de las CCAA, o dicho de otro modo, mayor número de ausencias ocasionales o sistemáticas de representantes autonómicos, son las de Pesca, Comercio, PYMES, la CARCE y Medio Ambiente. En las once primeras, que aparecen en la Tabla 10, la participación es en todas mayor del 90 por ciento. Destaca la observación de que algunas de las que más ausencias muestran son algunas de las que los datos nos indican que se reúnen más frecuentemente, lo que nos lleva a suponer que los problemas de agenda o de capacidad de personal son aquí los determinantes.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a las pautas conocidas sobre absentismo por parte de algunas CCAA en los órganos de colaboración multilateral, los datos disponibles de finales de los noventa y principios de los años dos mil también reflejan algunas pautas claras. La primera que destaca es la ausencia del País Vasco en casi un 40 por ciento de las reuniones. A continuación, se observa un grupo de CCAA con un nivel de ausencias comparativamente alto como son las de Navarra, Comunidad Valenciana, Baleares y Asturias, todas ellas con un nivel de ausencias superior al 10 por ciento, casi el 20 por ciento de las reuniones en el caso de Navarra. Como se refleja también

---

**19** González Gómez, Alfredo. «Configuración y funcionamiento de la cooperación multilateral en el Estado autonómico: las Conferencias Sectoriales, especial referencia a la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con la UE». Ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (2 a 5 de noviembre de 2004): Madrid, 2004.

**Tabla 10. Reuniones y ausencias en las Conferencias Sectoriales por sector de política pública**

	<b>Reuniones</b>	<b>N° miembros</b>	<b>Total ausencias</b>	<b>% asistencia</b>
Transporte	2	34	0	100%
Justicia	4	37	0	100%
Mujer	6	102	1	99%
Vivienda	3	51	1	98%
Asuntos Laborales	12	204	5	98%
Educación	6	102	4	96%
Asuntos Sociales	10	170	6	96%
Salud	12	204	10	95%
Turismo	2	34	2	94%
PN sobre drogas	1	17	1	94%
Política Fiscal	7	119	12	90%
Consumo	5	85	9	89%
Universidades	18	306	38	88%
Agricultura	32	544	74	86%
Medio Ambiente	9	153	25	84%
UE	13	221	36	84%
PYME	6	102	16	84%
Comercio	3	51	9	82%
Pesca	13	91*	23	75%
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>2627</b>	<b>272</b>	<b>91%</b>

Fuente: González Gómez (2004).

en la Tabla 11, un grupo de CCAA tiene una asistencia del 95 por ciento o mayor.

Como se ha señalado, aunque no se dispone de datos publicados actualizados sobre el tema, de haber continuado estas o parecidas pautas y diferencias entre varios grupos de CCAA, lo que parece plausible teniendo en cuenta las diferencias estructurales y políticas entre ellas, se reque-

**Tabla 11. Asistencia a las Conferencias Sectoriales por CCAA**

	Ausencias 1999	Ausencias 2000	Ausencias 2001	Ausencias 2002	Total de ausencias	Porcentaje de asistencia
Castilla y León	1	0	2	2	5	<b>97%</b>
Extremadura	1	1	1	2	5	<b>97%</b>
Aragón	3	0	2	2	7	<b>96%</b>
Andalucía	3	1	1	3	8	<b>95%</b>
Cantabria	0	4	3	1	8	<b>95%</b>
Galicia	4	1	3	2	10	<b>94%</b>
Murcia	2	1	3	4	10	<b>94%</b>
La Rioja	3	2	1	4	10	<b>94%</b>
Castilla-Mancha	2	1	5	3	11	<b>93%</b>
Cataluña	4	3	2	3	12	<b>93%</b>
Madrid	3	3	3	3	12	<b>93%</b>
Canarias	3	3	6	2	14	<b>92%</b>
TOTAL/media	68	47	83	83	281	<b>90%</b>
Asturias	5	4	2	7	18	<b>89%</b>
Baleares	7	5	2	7	21	<b>87%</b>
C. Valenciana	9	2	7	10	28	<b>83%</b>
Navarra	2	4	14	11	31	<b>81%</b>
País Vasco	16	12	26	17	71	<b>57%</b>

Fuente: González Gómez (2004) con datos del MAP.

riría más investigación empírica que explique las diferencias encontradas. Parece claro que la ausencia del País Vasco y Navarra en muchos órganos multilaterales responde a su situación peculiar fruto del sistema de convenio o concierto económico de estas dos CCAA. Parece sin embargo más difícil de explicar la situación de otras CCAA absentistas como la Comunidad Valenciana o Baleares. La existencia de partidos nacionalistas en el Gobierno no parece tener relevancia, ya que Cataluña muestra unas tasas de participación muy altas en todos los órganos según los datos disponibles y la percepción de todos nuestros entrevistados. Incluso en el País Vasco, a pesar de lo que muestran los datos, parece

política expresa del gobierno nacionalista la participación en todos los órganos posibles.

Preguntado por ello en nuestras entrevistas, un funcionario de la Vicepresidencia del País Vasco confirma esta postura:

La posición (...) desde la Vicepresidencia, siempre que se nos ha preguntado y también de acuerdo con la lehendakaritza, (...) es que se procure asistir, es decir, que se participe en todos aquellos foros en los que hay posibilidad de participar (...) eligiendo cada departamento el rango de representación, [aunque] nuestra posición en Conferencias Sectoriales viene a ser diferente en el sentido de que se dilucida gran parte de lo que es financiación, reparto de fondos estructurales sobre fondo social, reparto como si dijéramos del porcentaje de financiación sobre asunción de nuevas políticas, por legislación del Estado, etc., cosa que en nuestro caso no es el foro. No obstante, con esas salvedades, [y] a sabiendas de que lo que todos esperan de una Conferencia Sectorial nosotros no lo esperamos, siempre que se nos pregunta, la respuesta es que se asista [E73].

### *b · Estilo de interacción y clima de relaciones: la dinámica de las reuniones*

El componente informal en las interacciones entre representantes del Estado y las CCAA es, sin duda, muy relevante en la conducción de las relaciones intergubernamentales durante las reuniones multilaterales y cotidianamente, aunque no es fácil de comprender o de estudiar, lo que explicaría la escasa atención que la ciencia política o la sociología jurídica le han dedicado en nuestro país y en otros. En todo caso, las entrevistas con los propios actores parecen el medio más útil de acercarse a este componente informal.<sup>20</sup> Nos referimos aquí a una serie de relaciones no estructuradas, esporádicas o repetidas, como llamadas telefónicas, correos electrónicos, comidas, conversaciones de pasillo, etc. Estas relaciones informales vinculan a los funcionarios dentro de, y entre, las unidades administrativas, ministerios, sectores o niveles de gobiernos y con otros actores importantes

---

<sup>20</sup> Johns, Carolyn M., Patricia L. O'Reilly y Gregory J. Inwood. «Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada». *Canadian Public Administration*, Volume 50 Issue 1, 2007, pp. 21-41.

como los asesores políticos, los gobiernos supranacionales o municipales, los grupos de interés, las ONG, etc. La forma en que estas relaciones funcionan y los efectos que tienen, frente a las relaciones formales que pueden seguirse en la documentación o las actas de los órganos, está relativamente inexplorada.

Lo que sí sabemos es que las relaciones informales, en el caso de las relaciones intergubernamentales, tienen efectos positivos, al «engrasar» o facilitar la resolución de problemas y la consecución de objetivos, en parte por estar menos encorsetadas por las líneas de autoridad y rendición de cuentas. En ellas predomina la importancia de las personas, el papel de las emociones y las simpatías personales, y el papel de los egos, el estatus y las impresiones personales, pero también de la ideología y de la solidaridad partidista.

Una primera observación que puede hacerse al estudiar la dinámica de las reuniones en los órganos multilaterales en España, que por otra parte coincide con la situación estudiada en otros países, es la existencia de estilos de interacción diferentes entre representantes de órganos en el nivel político y representantes en órganos de nivel técnico. Como es de esperar, la confrontación de posturas partidistas, la politización y la negociación en términos de intereses institucionales se encuentra más frecuentemente entre los representantes y órganos políticos. En los órganos de nivel técnico predomina casi siempre un estilo resolutorio de problemas y de búsqueda del consenso. Según un alto funcionario del ámbito de la Educación:

Hay discusión política y en la Comisión General también, claro... Son vice-consejeros, no son técnicos. Hay muchas veces que, cuanto más descienes en la cadena, y cuando se producen reuniones técnicas, a veces es mucho más fácil llegar a acuerdos pero luego eso puede traer algún problema y algún tirón de orejas: «oye, ¿cómo puedes haber acordado esto...?» [E03].

La politización partidista, encarnada a veces en una escenificación superficial de conflictos, que no responde a desacuerdos sustantivos, es habitual encontrarla en algunos órganos de primer nivel de varios sectores. Un alto funcionario de Sanidad reconoce que la politización partidista en algunos casos:

Ha llegado a afectar, aunque eso últimamente se ha ido reconduciendo, porque al ver que esto ocurría, lo que hemos hecho aquí ha sido centrar-

nos mucho en los segundos y terceros niveles, centrarnos en el debate y [en] el consenso técnico, que es mucho más fácil, más sencillo, porque [si hay que] consensuar si la vacuna del meningococo hay que ponerla o no, que también hay debates, (...) es mucho más fácil que se pongan de acuerdo los técnicos, (...) y con esos acuerdos encima de la mesa, por decirlo así, al político le resulta un poquito más complicado discrepar. Por eso nos hemos centrado mucho en crear una estructura muy amplia de debate y de consenso técnico y eso ha favorecido que en el último año el Consejo ha[ya] cogido más fluidez porque los temas llegaban ya al pleno bastante trabajados técnicamente [E06].

En algunos casos, se puede producir una escenificación de oposición partidista por parte de los consejeros de un partido político, a veces con cualquier excusa, lo que podía llevar a una reacción también de signo partidista de otros consejeros

Decían «estamos en contra porque estamos en contra», y todos calcados, la misma cosa. Las comunidades de los socialistas no se habían reunido previamente. Si habían llamado desde el ministerio, no lo sé, y [por eso] no tenían la postura tan conjunta. (...). El hecho de que el PP tuviera esta actitud, cohesionada, tendía a cohesionar la de las otras, para que no criticaran lo que hacían [los socialistas] en el Gobierno. Pero sí que veladamente [gente del PP] decía que esto se podría hacer de una forma o de otra [E23].

El mismo funcionario autonómico refleja bien estas tácticas de escenificación de la oposición por motivos partidistas sin desacuerdo sustantivo real:

Los del PP eran muy beligerantes en estas circunstancias y tenían una técnica, una táctica, que en el momento [en que se ponía en práctica] ponía muy nerviosos a los del Gobierno, que era que empezaba a hablar uno, y pedía la palabra otro, y se quejaba de los aspectos formales de la convocatoria, de no tener la información, de la premura con la que [se] les había convocado, y del hecho [de] que lo que se estaba comunicando era una cosa que era puro teatro... Pero después no estaban en contra de lo que se hacía, o de lo que se decía o del programa... Estaban en contra en la forma (...), y entonces sistemáticamente, si lo decía una comunidad del PP, in-

mediatamente todas las comunidades del PP pedían la palabra, y decían exactamente lo mismo que aquella comunidad. Como para tocar las narices» [E23].

Sin embargo, la impresión en la mayoría de los entrevistados es que la conflictividad en los distintos sectores, a pesar de la distinta afiliación política, es normalmente compensada por las alianzas técnicas y profesionales, visibles en muchos sectores como Asuntos Sociales, Medio Ambiente o Educación. La mayoría de los entrevistados parece compartir la visión de que las relaciones en general no son conflictivas a pesar de la distinta afiliación política:

Sí, a veces se ha notado la pertenencia a un partido en las intervenciones, pero después a la hora de llegar y aprobar, lo aprueba como todos... [E21]

Incluso cuando se han dado situaciones de desplante o ausencia colectiva en una Conferencia Sectorial por parte de los consejeros de un partido, lo que se ha producido en Educación o Sanidad ocasionalmente en la pasada legislatura, la actividad en el resto de los órganos de segundo nivel ha continuado con normalidad:

Se levantaron los consejeros del PP. Pero según se iban, decían: «bueno, espero que esto luego se trate en la Comisión General...». Es decir: se hace el plante político, pero luego se considera que habrá que seguir hablando [E3].

En otros sectores, sin embargo, la situación no ha llegado a politizarse ni en los niveles políticos ni en los técnicos. En asuntos sociales, por ejemplo, en esos niveles, como señala un funcionario autonómico:

Normalmente en los grupos de trabajo a nivel técnico no se suelen producir bandos. Yo, por lo menos, no lo tengo detectado; es más, incluso en la de directores, porque yo he acudido mucho en representación cuando no ha podido el director de turno por enfermedad o porque ha tenido otras obligaciones, [y] normalmente incluso la de directores tiene un matiz técnico importante, salvo que puntualmente una comunidad lidere una opción que también tenga detrás una toma de posición política ¿no?, en un sentido muy amplio de la expresión. Pero quizá aquí veáis más diferencias

con otras áreas, porque en los temas sociales os podría sorprender que [en el caso de] la mayoría de la gente que [los llevamos] a nivel técnico (...) priman tanto los años [que llevamos] en temas sociales, que [se] supera por completo la teórica adscripción política-institucional previa, hasta extremos que os podrían sorprender [E62].

En otros casos, las alianzas verticales u horizontales en los órganos de colaboración responden a intereses territoriales o ideológicos, como en Medio Ambiente o en Educación, donde los intereses de las CCAA pueden ser más o menos coincidentes. Como reconoce un funcionario de Medio Ambiente:

La alineación política es uno de los factores en juego, por supuesto, pero no el único; [también lo es] la propia importancia que tenga ese tema para la comunidad autónoma en cuestión (...) o al menos es un fenómeno que yo estoy observando desde esta atalaya. A medida que el proceso autonómico avanza y se consolidan las CCAA, los intereses de cada comunidad no tienen por qué coincidir plenamente; puede haber un acuerdo político (...), un gran paraguas general en cuanto a la sintonía o afiliación o color político de determinados gobiernos, pero luego el peso de sus intereses también está presente, y [el] de los intereses sectoriales e industriales [E10].

En Educación, un funcionario autonómico observa cómo, a pesar de todo, los intereses no son tan diferentes en algunos sectores como el suyo:

Comunidades que estamos gobernadas por partidos diferentes, desde luego tenemos unas problemáticas parecidas y nos podemos poner de acuerdo en muchos temas, aunque luego después pues hay algunos, cuando el director general va a su comunidad y cuenta lo que ha ocurrido, [que] a lo mejor hay una directriz política que te hace plantear algunas posturas de bronca, pero vamos, yo creo que se ha mejorado mucho el ambiente de las direcciones generales y de todas las relaciones del Ministerio con las comunidades, y en el día a día con las llamadas, porque las comunidades nos llamamos muchas veces, pues yo que sé, porque aunque estamos haciendo cosas diferentes, pues al final hay programas similares que estamos llevando a cabo, lo que pasa es que una comunidad está en una fase de ese programa y otra está en otra» [E28].

Aunque la ideología en general no está ausente de las discusiones, los técnicos suelen llegar a acuerdos aceptables para todos:

Desde ese punto de vista hay esos posibles posicionamientos pero luego hay un trabajo, hay un intercambio de opiniones y hay un trabajo que desciende más a cuestiones, entre comillas, técnicas, de organización general evidentemente, muy transido por la ideología [en el caso del] tema de la educación (...) desde luego [E42].

En definitiva, en la mayoría de los casos, más que la confrontación ideológica, lo que predominan en los órganos de segundo nivel compuestos por políticos, que en muchos caso también son técnicos, son estrategias pragmáticas de búsqueda de soluciones:

Normalmente la búsqueda de esa posición común genera más una tendencia común que una postura firme o unívoca. Sí es cierto que en Conferencias Sectoriales donde los elementos suelen ser mucho más concretos es más habitual el que se establezcan posturas comunes. No sé, como hacer o dejar de hacer las convocatorias para que los maestros interinos puedan o no consolidar su puesto. Esos elementos sí que pueden generar posiciones de «lo hacemos de este modo y no de otro y vamos a por esto». Normalmente esas posiciones comunes, además, lo que van buscando es coordinar el ejercicio de potestades distribuidas. Es más o menos lo que se busca: no tanto, aunque también, obligar a un tercero, el Estado en este caso, a que decida [en la dirección en que] un núcleo o un grupo de comunidades plantean [E26].

En todos estos casos se observa un predominio de la camaradería profesional o de los intereses del sector por encima de los del partido. Los encuentros habituales en seminarios conjuntos, jornadas técnicas, u otras reuniones profesionales hacen que se desarrollen vínculos personales entre los representantes de las diferentes CCAA y los del Estado. Como confirma otro funcionario autonómico:

En las reuniones hay un ambiente muy cordial, cordial no, cordial sería poco, eso sería más de educación, es más bien de compañerismo, un ambiente muy bueno [E53].

Se forman así redes personales basadas en amistades, en la misma cultura profesional: «valores comunes» «lenguaje común» «formación común», a veces basadas en la interacción frecuente y en la pertenencia a los mismos cuerpos funcionariales con valores e ideologías profesionales parecidas, ya estén desempeñando su trabajo al servicio del Estado o de las CCAA. Como señala un jurista autonómico:

Funciona mucho el teléfono. Esto, en la vertiente de servicios jurídicos, nos [lo] facilita mucho el hecho de que gran parte de los directores de los servicios jurídicos de la CCAA somos abogados del Estado, entonces, quieras que no te lo facilita mucho. En estos momentos (...) el de Aragón es abogado del Estado, el de Madrid, el de Baleares, el de Andalucía, y esto, quieras que no, [como] son cuerpos muy pequeñitos, hablamos bastante [E47].

Confirma esta observación otro funcionario de otra CA:

Era una época de mucha ilusión, estábamos todos construyendo algo nuevo; de hecho yo he mantenido una verdadera amistad personal con muchos; entonces éramos todos bastante técnicos, teníamos un enfoque profesional, por lo cual hablábamos un idioma bastante parecido, [y] entonces no había ningún problema. Predominaba la posición autonomista, era fácil llegar a acuerdos frente al Estado, de alguna forma estábamos trabajando para ganar autonomía. Ahora se ha avanzado más, hay algunas cosas que ya son indiscutibles, entonces probablemente ahora el tema más político, de partidos, tiene más importancia, seguramente en el momento actual del país en el que está todo el mundo instalado... [E20].

En otros casos, determinadas CCAA pueden aliarse para intentar promover una agenda concreta en la actuación del Estado o del resto de las CCAA, adoptando una posición proactiva que se manifiesta en coaliciones informales en las reuniones y en encuentros informales con otras CCAA o llamadas previas de preparación de las reuniones formales del órgano. Es el ejemplo de las alianzas de intereses entre CCAA para preparar posiciones comunes en temas comunitarios:

Sí, se ha hecho, muchas veces antes de ir a una reunión en la CARCE quedábamos para una comida, y esto se continúa haciendo (...) pensan-

do realmente [en] la eficacia, (...) no tanto para tener una antena puesta [sino] porque si no empujas [desde Cataluña, Euskadi o Galicia] (...) nadie hacía nada. Ahora lo hacemos desde un punto de vista más práctico, y bien, evidentemente, tampoco [hay] la confianza que había antes, las posiciones que se mantenían con Euskadi han cambiado (...) la relación ha cambiado (...) [pero] se continúa haciendo porque se ve útil... Y esto *de facto* el Ministerio lo sabe: si de hecho el Ministerio quiere hacer una propuesta, llama a las tres [comunidades]. Porque sabe que después en las reuniones quienes levantarán la mano [son ellas]. Ahora no tanto en este último periodo, pero sé que antes... había posiciones concertadas, y tras las reuniones, casualmente, [las tres] defendían lo mismo [E36].

También sucede que se combinen informalmente las reuniones formales multilaterales con reuniones informales bilaterales entre CCAA y llamadas informales a los ministros y consejeros para solucionar problemas o convencer de posturas más autonomistas al ministro, que luego se formalizan en la conferencia multilateral. Como relata un alto funcionario autonómico competente en temas intergubernamentales:

Hay una relación más formalizada en el ámbito multilateral, pero después también hay mucho contacto bilateral, Estado-Comunidad Autónoma y entre CCAA, que buena parte de los cambios que se introdujeron en la ley para de alguna manera reforzar la protección del ámbito competencial de las CCAA fueron resultado de negociaciones directas entre Euskadi, Cataluña, Galicia, y alguna del PSOE, [como] Andalucía (...) Hablamos entre nosotros, construimos una mínima coalición, y nada, te plantas delante de la Administración del Estado y dices, mira somos [varias CCAA] y (...) nosotros consideramos que aquí deben introducirse estas salvedades (...) dentro de la ley, porque si no, vemos que nuestro ámbito competencial queda un poco en entredicho. Se hizo fuera y dentro, es decir, hay mucha negociación bilateral, mucho contacto bilateral, insisto, entre CCAA, y entre CCAA y el Estado, (...) a nivel de consejeros llamando al ministro o la ministra o a nivel de consejeros llamándose entre sí, directores generales llamándose entre sí, etc. (...). La multilateral en este caso es un órgano de decisión pero también es un escenario de negociación, porque muchas veces se juega con los tiempos, con los ritmos, con las cosas que van ese día y que hay que sacar... [E87].

En otra comunidad autónoma nos confirman algo parecido:

Luego, aparte, son instrumentos muy informales, que pueden ser cartas, por supuesto, llamadas por teléfono, contactos que se tienen, y también mucho, fuera de lo que es la organización gubernamental, contactos a través de los grupos parlamentarios. Es tal vez (...) el principal canal de comunicación con el Gobierno estatal [E77].

En otro orden de cosas, es de destacar la frecuentemente observada experiencia y circulación de los altos funcionarios entre los dos niveles de gobierno y en varios sectores, lo que lleva a que se comprendan mejor las posiciones del contrario en los órganos de colaboración o negociación. En Sanidad, por ejemplo, muchos altos cargos autonómicos han servido antes en el Ministerio, o en otras, como Educación, muchos altos cargos del Ministerio han tenido responsabilidades autonómicas.

Relacionado con las carreras profesionales de los funcionarios participantes en los órganos de colaboración, también debe destacarse las diferencias en la continuidad o movilidad de los altos cargos y la importancia de ello en la colaboración. Sin duda las ventajas de un alto grado de circulación en los foros de cooperación son que se «inyecta sangre nueva» y se liberan de la carga de antiguos conflictos y viejas malas relaciones personales. Sin embargo, alguna de las desventajas observadas es que se pierde conocimiento y experiencia en los órganos, lo que reduce la capacidad de gestión, y puede perjudicarse el desarrollo de relaciones de confianza que sólo se producen cuando se ha interactuado mucho. Así lo confirma un funcionario autonómico:

El año pasado, en verano, cuando se estaba con los temas preparatorios, como eran tres días (...) había dos o tres comidas, una cena conjunta y había un ambiente muy de camaradería (...) entre las comunidades (...). A lo mejor ahora, cuando empiece la legislatura nueva, será otra cosa diferente, porque han cambiado las caras [y] claro, ahora al final, ya eran personas que nos estábamos viendo dos o tres años, [y] en dos meses, cuatro o cinco veces reunidos ocho días, [y] al final conocías un poco a todos [E53].

El trabajo de campo y las entrevistas en siete CCAA nos han llevado a la clara observación de que en algunas CCAA la continuidad de los altos

cargos es mayor que en otras, lo que redundaba en su experiencia y sus estrategias en los órganos intergubernamentales. Funcionarios de otras CCAA ponían como ejemplo el caso de la administración pública vasca y su contraste con otras, aunque no disponemos de datos sistemáticos de varios sectores para contrastar percepciones como las de este entrevistado:

El director general vasco lleva siete años, u ocho ya, y en un momento donde los directores generales en promedio en todas partes no duran más de un año y medio... Yo he visto pasar tres directores generales del Estado [E23].

En algunos sectores como el relativo a la política comunitaria se nos señalaban incluso problemas para encontrar gente experimentada, debido a esta escasa duración de sus mandatos:

Éste es un trabajo, que imagínate un gobierno que dure tres años.... Hay gente nueva, hay gente que no sabe nada, no sabe qué son las Conferencias Sectoriales, ni sabe que tiene este derecho, ni tiene ni idea de nada. A estas alturas se ha hecho una tarea dura de ir a buscar gente, decirle al consejero: «hay que ir a esta Conferencia porque es muy importante, porque después podrás participar en el consejo». Todo esto es un trabajo super complicado [E36].

Asimismo deben observarse distintas posiciones tácticas de las CCAA dentro de los órganos multilaterales, que a veces son desarrolladas con el tiempo y que llevan a ciertas actitudes de ambigüedad o incluso a extrañas alianzas ocasionales o «extraños compañeros de cama» durante las reuniones, como las CCAA con partidos nacionalistas defendiendo al Estado, o las CCAA del PP cuestionando el papel de aquél. Un funcionario autonómico señalaba:

[Nosotros] no entrábamos abiertamente a criticar directamente las cuestiones formales, ni todo esto, porque [de hacerlo] así hacíamos el juego al PP, y sí que entrábamos a fondo en el tema. Cuando sacábamos a fondo el tema, muchas veces los del PP saltaban, e interrumpían a los del Gobierno para que no nos entendiéramos [con ellos] [E23].

Otro funcionario autonómico observa la situación ambivalente de los representantes autonómicos del PP:

Se mueven ahí en una encrucijada compleja porque en ese discurso suyo —que también sale en estas Conferencias— de que se rompe España, para que no se rompa España su postura tiene que ser a una con Madrid. El problema es que ahora no están de acuerdo con ese Madrid. Entonces ahí tienen un discurso muy extraño, [que] luego se evidencia. Su postura natural sería: «cerrando filas con Madrid, todo es lo que mande Madrid», es decir: «renegamos de nuestras competencias, no las necesitamos porque todos a una para que no se rompa España». Pero claro, en la práctica eso no es [así], porque además en este caso ideológicamente ellos no están de acuerdo con lo que Madrid plantea. Tampoco pueden decir: «ah, pues ahora más autonomistas que nadie». Es una situación un poco peculiar [E42].

Y otras CCAA mantienen en muchas reuniones tradicionalmente una actitud de «ver, oír y callar», como relata un funcionario autonómico que ha observado una estrategia deliberada en los colegas vascos de su sector:

La actitud de los vascos en estas reuniones, [era que] ellos tenían una estrategia siempre(...) y supongo que será su estrategia de gobierno. Nosotros no la teníamos preparada, y ellos la traen preparada desde hace muchos años. Es ir a las reuniones, no hablar nunca, escuchar siempre, e intentar ir siempre por la vía bilateral. Y hablarlo todo por debajo. (...) Ni toman la palabra ni dicen nada, incluso si después hay una comida o una cosa así. Ni se quedan, si no lo traen como instrucciones [E23].

En relación con esto, las entrevistas también reflejan cómo el grado de asertividad regional y la posición frente al sistema, más o menos autonomista o centralista y el rol atribuido al Estado, varía asimismo entre los niveles políticos y técnicos, entre CCAA y entre funcionarios generalistas juristas y funcionarios sectoriales. Como observa una entrevistada:

Es curioso, y eso ya es a título anecdótico, que cuanto más técnicas son las comisiones, más quisieran que fuera todo homogéneo en toda España. Cuanto más políticas [son], de consejeros o directores generales o viceconsejeros, más son conscientes de su competencia y no aceptan que el Estado pueda determinar nada en aras de uniformizar [E12].

Los juristas, en todos los casos, son naturalmente los que se consideran a sí mismos como los guardianes de las competencias, que tienen que vigi-

lar en algunos casos incluso a los funcionarios de sus propias CCAA en sus tratos intergubernamentales, como indica este funcionario autonómico del ámbito de Agricultura:

Quando haces el informe oficial y te lo cargan [el acuerdo], porque desde el punto de vista competencial no tienen razón, va en contra del, entonces ya te encuentras de una parte, que los propios técnicos de la Dirección General que han ido a las reuniones en Madrid, y no eran conscientes del tema competencial, incluso en algunos casos no les interesa porque dicen: «vaya rollo ahora traer este registro aquí ahora» Y se lo tienes que decir: «a ver, es que desde el punto de vista competencial Madrid no puede aprobar este proyecto de ley». O: «este argumento no se sostiene porque va en contra de este artículo del Estatuto, o va en contra de la ley agroalimentaria que ya tenemos nosotros»; O: «esto no lo podemos hacer porque aquí ya tenemos este registro». El problema que hay en este departamento desde el punto de vista jurídico, y hablándolo con otra gente, es que es un departamento muy técnico, y en ocasiones no se valora la parte jurídica, pero [que] tiene unas consecuencias importantes [E38].

En general, sin embargo, las entrevistas en CCAA con altos cargos designados por diferentes partidos y en varios sectores permiten encontrar un cierto grado de tolerancia con un papel destacado del Estado en materia de iniciativa y coordinación, independientemente de la distribución de competencias en el sector. Se observa en Educación, por ejemplo:

En ese ámbito intentamos colaborar con el Ministerio, realizando propuestas, revisando los documentos que el propio Ministerio lleva a cabo para el desarrollo de todo el sistema educativo, y con las [otras] CCAA, evidentemente, respetando la peculiaridad, la singularidad de cada una de las CCAA. Existe una relación, digamos, informal, es decir, no existe una Conferencia de CCAA independientemente, sino que estamos dentro de un Ministerio; lo que existe es muy buena relación entre todas las CCAA, [y] los directores generales intercambiamos información, colaborando en eventos puntuales, como pueden ser ferias de formación, jornadas de dosificación curricular, incluso existe una tradición en el Ministerio que es que algunos eventos se van realizando periódicamente en cada una de las CCAA (...) existe un clima de trabajo y colaboración mutuo en todo aquello que es competencia nuestra, que es el desarrollo

del sistema educativo a partir del paraguas global que establece el propio Ministerio [E57].

Un claro ejemplo es el del ámbito de los asuntos europeos, donde se invita a veces al Estado a reuniones entre CCAA para tratar de alcanzar una «posición global» y se demanda a veces por las CCAA un papel coordinador del Estado. Para otros, sin embargo, en algunos sectores donde las competencias han sido transferidas:

El Estado se dedica a reunir a las CCAA porque no tiene nada que hacer» [E 75].

### ***1.2.3 · Reglas y pautas reales en la adopción de decisiones: asentimiento, unanimidad y deliberación***

Como se sabe, en la mayoría de los órganos de colaboración, en virtud de su regulación legal y de los reglamentos, las decisiones tomadas en ellos son sólo vinculantes para aquellos miembros que han votado a favor, sin perjuicio de que el Estado pueda decidir ejercer su competencia de coordinación en el seno de una Conferencia, y se contempla la posibilidad de que aquellas CCAA que no hubieran expresado su voto favorable al acuerdo en el momento de su adopción, puedan adherirse a él posteriormente. A pesar de este carácter voluntario de adopción de acuerdos, existen ciertas reglas que, aunque favorecen la adopción consensuada de acuerdos, también permiten adoptar decisiones aunque algunas CCAA no estén de acuerdo con ellas.

Si se consideran ahora las reglas existentes para la adopción de decisiones o acuerdos dentro de estos órganos multilaterales y la práctica real, cabe empezar observando las previsiones en los reglamentos de funcionamiento interno de las Conferencias Sectoriales. Lo primero que se observa es una cierta variación en estas previsiones, variación mayor que la que se desprende de la práctica real observada mediante las entrevistas con los actores.

En varias Conferencias Sectoriales, la regla establecida para adoptar acuerdos es explícitamente el consenso, como en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o la Conferencia Sectorial de Consumo. También es el consenso o asentimiento de los miembros presentes, aunque

con la salvedad de que en su defecto se podrá decidir por mayoría, siempre que el estado vote favorablemente ese acuerdo, lo que rige en otras (CAR-CE, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca, Cultura, Educación, Justicia, Asuntos laborales, Asuntos Sociales, Mujer).

En otros casos se prevé también el uso subsidiario de la regla de la mayoría en caso de no poderse alcanzar el asentimiento, pero se establece una minoría de bloqueo, por ejemplo que no voten en contra cuatro CCAA (Conferencias Sectoriales de Turismo o de Medio Ambiente). O en otros casos se exige que al menos voten a favor 14 de los miembros presentes en la Conferencia (Conferencia Sectorial de Industria y Energía).

Por otro lado, en la Comisión de Coordinación Universitaria se preveía el uso de la mayoría simple con voto de calidad, es decir, los acuerdos, para ser válidos, han de ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes y en caso de empate resuelve el voto del presidente. Y en la Conferencia Nacional de Transportes se establece como regla la mayoría absoluta de los miembros presentes, con la posibilidad de unirse a la decisión un informe en el que se haga constar la opinión sostenida por quienes representen posturas minoritarias.

En el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), por otra parte, se prevé el uso de la decisión por mayoría de dos tercios, en primera votación, y en segunda votación (en el plazo máximo de diez días) por mayoría absoluta. Aunque en este caso los dos ministros del Estado que forman parte del CPFF tienen igual número de votos que el que poseen todos los representantes de las CCAA.

Por último, y más recientemente, las reglas del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia prevén que en su composición los representantes de las CCAA habrán de tener siempre mayoría y los acuerdos se podrán tomar por mayoría, no bien definida aún en un reglamento.

A pesar de no existir un estudio sistemático de la adopción de acuerdos en los diferentes sectores y de la utilización ocasional de estas reglas previstas en los reglamentos que contemplan el uso de la regla de mayoría cualificada, los sectores estudiados nos indican que la práctica real es homogénea en el sentido de que informalmente se prefiere el consenso como modo de decisión incluso en aquellas conferencias o consejos donde la regla de mayoría está admitida en la regulación.

Si observamos las dinámicas reales, nuestro estudio de las experiencias de los actores participantes nos ofrece una imagen que muestra la ausencia

de votación, aunque no de deliberación, dominada por la búsqueda del consenso y de una legitimación compartida de los acuerdos, por lo que en la práctica se delibera hasta encontrar un consenso, lo que en muchos casos hace que, aunque los acuerdos no sean vinculantes legalmente, en la práctica tengan efectos para todos. Por último, si bien se observa en algunos casos la autoexclusión de algunas CCAA del acuerdo por razones temáticas, esta autoexclusión no es frecuente, especialmente cuando los acuerdos implican distribución de fondos.

La mayoría de nuestros entrevistados no ha presenciado nunca una votación en los órganos de segundo nivel o en el pleno de las Conferencias Sectoriales donde han participado. Esto es así tanto en Educación como en Medio Ambiente, Asuntos Sociales, Agricultura, etc. En muchos casos los acuerdos vienen discutidos desde los órganos inferiores y más que votar, en caso de discrepancia se intenta «acercar posiciones» con las CCAA que no están de acuerdo. Algunos funcionarios reconocen que si no «se hubiera podido llegar a un acuerdo, o bien se hubiera tenido que modificar la propuesta, o al final hubiera habido que llegar a una votación». Pero eso no ha pasado en la experiencia de los entrevistados de ninguno de estos sectores. En Educación, por ejemplo, indica un responsable del Ministerio que:

Más que votar, se suele abrir un turno de palabra primero, y luego, en su caso, se solicita si alguien se opone. Por ejemplo, no hace mucho se han financiado 175 millones para el segundo ciclo de la Educación Infantil, y ha habido un debate acerca de los criterios de distribución [acerca de] si [distribuirlos] por población total o por población infantil, [y] claro, hay comunidades que les es favorable un criterio o que les es favorable otro, y entonces pues se llega a un acuerdo, pero hay un debate [E12].

Otro representante del mismo Ministerio estatal confirma esto:

Nosotros no hemos votado hasta ahora. (...) Se hace una ronda donde les pides [a las CCAA] ya una posición, [y ver] si intuyes que puede haber algún problema, [o] si todos se han manifestado de acuerdo con los criterios... Hasta ahora no hemos tenido problemas, y [los temas] se han atado razonablemente aquí [en la Comisión General de Educación]; se podrían desatar en el siguiente nivel [Conferencia Sectorial] pero no es lo más lógico [E03].

En el Ministerio de Medio Ambiente, donde apenas se recuerda el procedimiento de votación contemplado en el reglamento, que es la minoría de bloqueo de cuatro CCAA, se observa también que la votación nunca se produce y que las CCAA que se oponen al acuerdo tampoco tienen interés en forzar una votación, aunque sí en hacer constar sus criterios:

[La votación] no se ha producido nunca. (...) Si el asunto tiene un nivel de discrepancia alto, se deja sobre la mesa, se le da una vuelta, se dan diez días para que se reúnan los directores y se vuelva sobre ello o muchas veces las CCAA manifiestan su discrepancia, pero no un voto en contra; quieren hacer constar en acta, por ejemplo en temas como distribución de fondos territoriales, que no están de acuerdo con algún criterio, y eso no requiere de un acuerdo formal, no votan en contra, nunca han llegado a cuatro que yo recuerde, nunca dicen, yo voto en contra, porque no quieren tampoco paralizar el acto necesario para que el Estado proceda a la transferencia de fondos. [Por tanto,] ¿qué hacen?, pues piden que conste en acta su discrepancia sobre tal criterio de reparto o tal cuestión, esa es un poco la manera de operar [E10].

En general lo que se produce es una «aportación de sugerencias de las CCAA al Estado», como sostiene un funcionario autonómico de educación:

Nosotros trabajamos a nivel de aportaciones, vamos aportando sugerencias al ministerio y después, evidentemente, el ministerio acepta aquellas que son concordantes con su línea de trabajo y desecha aquellas que no lo son. Y los trabajos, además, en Comisión suelen ser bastante abiertos, quiero decir, que se opina mucho y muy variadamente [E42].

En asuntos sociales o asuntos laborales, por ejemplo, donde el principio de mayoría es admitido subsidiariamente si no hay consenso, la experiencia es parecida, no hay votación, nunca se trata de forzar la decisión, independientemente del tipo de régimen de adopción de la misma, hasta que la decisión no está «madura» para el consenso:

Experiencias de votación hay pocas porque yo creo que normalmente los actos o se consensúan o se constata una discrepancia tal que no se llega a la votación sí, por ejemplo, en una reunión se sondea que no hay un grado de madurez suficiente del tema [E11].

E informalmente eso se ve cuando hay CCAA de partidos distintos en contra. Entonces el asunto se manda de nuevo a los niveles inferiores de grupos de trabajo:

Y no hace falta que se constate que hay una mayoría en contra sino que se ve ya si hay varias CCAA que incluso marcan una cierta tendencia, es decir, simplificando mucho, si ya hay una comunidad autónoma gobernada por el Partido Popular y otra gobernada por el Partido Socialista que se oponen, pues [eso] ya te da una idea de que (...) es mejor crear un grupo de trabajo o crear algún instrumento, [pero] no llegar a la votación que imponga la solución [E11].

En suma, las pautas observadas de adopción de decisiones permiten concluir que, a pesar de la influencia indudable en algunos casos del clima político partidista en los sectores más visibles para el ciudadano, el clima de interacción en la mayoría de estos órganos es de franca deliberación sobre posturas ideológicas o técnicas y de búsqueda de la legitimación compartida de los acuerdos y del consenso mayoritario en gran parte de las decisiones tomadas. No es claramente apreciable en ninguno de los sectores un enfrentamiento sistemático entre el Estado y las CCAA, ni tampoco puede decirse que haya coaliciones o alianzas permanentes de unas CCAA frente a otras, ni que tales alianzas, en el caso de que se produzcan, sean sólo el reflejo de bandos partidistas.

#### ***1.2.4 · La percepción de los actores sobre la utilidad y efectividad de los órganos e instrumentos multilaterales: los problemas percibidos***

Una vez vistos los datos disponibles sobre la participación en los órganos multilaterales y los rasgos más destacados de la interacción de los actores en ellos, conviene referirse a la percepción que los propios actores tienen de su efectividad y utilidad, así como las críticas dirigidas hacia los mismos. Estas percepciones no son siempre extrapolables a sectores diferentes al del entrevistado pero sí reflejan a veces sentimientos compartidos, que tienen implicaciones en las posibles propuestas de reforma del sistema.

Las críticas al funcionamiento y efectividad de las Conferencias Sectoriales por parte de académicos y otros observadores han sido frecuentes en

los dos últimos decenios. En algunos casos provienen de la comparación con otros países federales, que se supone que serían el modelo ideal que no se cumple. Destacan por ejemplo la crítica sobre la ausencia de Conferencias sólo horizontales, la no actividad de muchas de las Conferencias, el cuestionamiento de la efectividad real de muchos acuerdos o la carencia de su seguimiento. También se ha criticado la dependencia de estos órganos de la política partidista y del talante de las personas,<sup>21</sup> o se ha criticado la excesiva ausencia de consejeros en las reuniones. Algunas de estas críticas han sido recogidas y confirmadas por la propia ministra de Administraciones Públicas, en su comparecencia en el Parlamento de junio de 2008, cuando señalaba que «del análisis del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, se desprenden aspectos susceptibles de mejora (...) como el ritmo de celebración de las reuniones, la mejora en relación con su composición, o la práctica funcional». En estas páginas se ha aludido ya al alcance real, dentro de los datos disponibles, de problemas como la inactividad de algunas Conferencias, la asistencia de consejeros a las Conferencias activas, la politización en su seno o el modo de adopción de acuerdos, pero ahora quizá sea útil observar cuál es la percepción de los actores participantes en estos órganos de colaboración en torno a su efectividad real.

Debe decirse que, a pesar de las mencionadas críticas presentes en el mundo académico o procedentes de algunos agentes políticos y administrativos, los entrevistados se han mostrado satisfechos en su inmensa mayoría con el funcionamiento de los órganos multilaterales. Sin embargo, y aunque puede que representen posturas minoritarias, como investigadores no podemos evitar hacer referencia a una serie de posturas críticas sobre el funcionamiento del sistema de colaboración que algunos funcionarios, amparados en el anonimato ofrecido a sus opiniones en las entrevistas, nos han hecho llegar desde diferentes sectores y CCAA.

En primer lugar, podría hacerse referencia a los problemas en la adopción de decisiones conjuntas. En algunos casos, actores participantes de diversas CCAA han reflexionado sobre cómo la ausencia de votación en estos órganos puede tener como consecuencia una devaluación de su contenido:

---

21 Ramón Máiz, Pablo Beramendi y Mireia Grau, «La federalización del Estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales», en J. Subirats y R. Gallego (eds.), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, 2002.

[La falta de votación] devalúa el contenido del consejo interterritorial y se pierde por tanto la oportunidad de que sea realmente un órgano de cohesión del sistema [E4].

En cuestiones de funcionamiento práctico de los órganos, con consecuencias claras en su efectividad, varios entrevistados pertenecientes a varios sectores y CCAA han coincidido en la falta de anticipación en el envío de la documentación para preparar las reuniones. En Agricultura un funcionario autonómico observa:

Lo que sería muy mejorable es la antelación con que se dispone de la documentación de los temas que van a ser objeto de la reunión, es decir, solamente con una semana de antelación se envía el orden del día y durante esa semana, no siempre al principio, se envían los documentos que van a ser objeto de la reunión, con lo cual a la hora de prepararlo, porque muchas veces son técnicos, a la hora de prepararlo por los distintos departamentos de la consejería, es difícil o se hace con mucha premura; entonces, sabiéndolo o existiendo ya un calendario preestablecido y siendo los temas que van sistemáticamente similares, creo que dar un mayor plazo de tiempo para preparar esa reunión sería importante y beneficioso para la productividad propia de la reunión [E49].

También en un tono crítico menos de guante blanco, nos hemos encontrado desde algunos sectores acusaciones al Estado de actitudes de falta de seriedad a la hora de consultar a las CCAA en estos órganos y de tomarse en serio sus opiniones. Se utilizarían así las reuniones como simple formalidad del trámite de consulta sin efectos apreciables en la postura estatal:

Mi percepción inicial es que nadie se las tomaba muy en serio. Para el Ministerio era una reunión para crear consenso sobre un documento. Pero no un consenso real, sino para decir «consultadas las comunidades autónomas...», y con eso ya tenía bastante [E23].

Un funcionario autonómico de Sanidad, en una comunidad gobernada por un partido opuesto al del Gobierno central, se queja de la falta de discusión y de deliberación en iniciativas centrales muy relevantes:

Yo asistí concretamente a una reunión de la Comisión Permanente (...) en la que el, en aquel entonces, director general presentó la ley en siete minutos: siete minutos duró su intervención. Una ley que tiene doscientas páginas. Yo tuve una intervención diciendo: «Yo no voy a entrar en el debate de esta ley, porque me parece incorrecto. (...) Yo creo que [ésta] no es la metodología más adecuada para que se debata una ley. (...) Tú, si eres aficionado a los toros, [sabrás que a] esto se llama una faena de alioño, y no has llegado ni al primer aviso; es decir, que te has liquidado el toro en dos mantazos y punto, y esto no es serio, esto no es serio». (...) Pues esta ley (...) rompe el consenso de la ley anterior, (...) [y] es una ley que no aporta absolutamente nada [E54].

También en términos procedimentales se han observado críticas sobre la falta de actas en algunos órganos, con posibles consecuencias procesales en caso de conflictos normativos, como en Justicia. Un funcionario autonómico observa cómo:

Los acuerdos que se toman en Conferencias Sectoriales, [aunque] yo no te puedo hablar más que de Justicia, se [les] hace seguimiento por parte de las CCAA, pero cuando hay obligaciones que corresponden al Estado, tienes problemas hasta para tener las actas de las Conferencias Sectoriales. Porque muchas veces no quieren ni levantar acta, porque dicen que es como muy político, y tal. Y entonces tienes que obligar a que levanten acta y que te la envíen, porque muchas veces tú has hecho constar un voto en contra y además lo necesitas para impugnar después la norma, que ha salido de una Conferencia Sectorial que tú como comunidad autónoma has dicho que estás en contra y que la impugnarás, y bueno, yo conozco casos de contenciosos que al final no sé ni si nos llegaron a enviar el acta de la Conferencia Sectorial [E38].

De modo parecido, se critica la falta de seguimiento de las posiciones críticas y las propuestas autonómicas. Según un funcionario de Medio Ambiente de una comunidad autónoma:

En algunos temas en que había contestación mayoritaria por las CCAA, porque no estábamos de acuerdo exactamente con la propuesta del Ministerio, nos posicionamos, y [entonces] se dice normalmente que se va a tener en cuenta, y lo que falla ahí es que una vez que se termina la Confe-

rencia Sectorial no hay una especie de seguimiento (...). Les mandé al día siguiente por mail las observaciones, y no te responden, yo no sé si es porque tienen otro trabajo, porque tienen no sé qué, nunca sabes si tus quejas han sido tomadas en cuenta o no tomadas en cuenta. (...) En algunos casos se dice claramente que sí se va a tener en cuenta, pero luego se disuelve, por así decirlo, la Sectorial y no hay una secretaría que transmita que se ha tenido en cuenta o que se ha incorporado tu sugerencia al texto, yo no sé si es por problemas materiales de personal, o por falta de costumbre [E72].

También algunos entrevistados autonómicos critican la falta de convocatoria de algunos órganos y su dependencia de la voluntad del ministro para reunirse:

Las Conferencias Sectoriales dependen mucho de lo que diga el ministro de turno; si al ministro de turno le da la gana pasar de las Conferencias Sectoriales, pues pasa de las Conferencias Sectoriales (...). La reúne un poquitín para hacer el paripé, (...) [aun]que hay algunos que ni eso, y no estoy hablando aquí de un color y de otro: yo he sido director general [de un Ministerio] y he tenido Conferencias Sectoriales que no se reunían con ningún ministro. Y punto. Así de sencillo. Entonces, no están institucionalizadas las Conferencias Sectoriales, si hay un ministro que le da la gana no convocarla, no hay ninguna manera de forzar la convocatoria... [E47]

Y, en sentido contrario, la dependencia de la voluntad del ministro puede llevar al vicio contrario, el exceso de reuniones extraordinarias en algunos ámbitos, con la consecuencia de poca anticipación y falta de tiempo de los cargos autonómicos para preparar las reuniones. Un funcionario autonómico de Asuntos Sociales señala:

Yo creo que depende mucho de cada ámbito, [y] diría que depende mucho del momento político también, depende mucho de las personas y no vemos un *modus operandi* estándar y habitual; hay veces en las que se usa o se abusa (...) de convocatorias de carácter extraordinario para conferencias de carácter sectorial, de modo que te avisan con cuarenta y ocho horas prácticamente para actividades ordinarias, y claro, pues eso cuando es una pues se entiende, pero cuando (...) ha habido tres reuniones o cuatro conferencias de ese estilo en dos meses, o sea, estamos hablando de una

secuencia de dos (...) veces al mes (...), pues eso son reuniones ordinarias que tienen que convocarse con diez, quince días de antelación, con materiales, con suficiente antelación... [E79].

Este problema se ve complicado por la frecuente delegación en algunos altos cargos autonómicos por parte de sus consejeros de la asistencia a numerosas comisiones a distintos niveles, y por la sobrecarga y falta de personal que esto pone de manifiesto en sus consejerías:

Imaginaos lo que supone a una comunidad autónoma como la nuestra, mucho más que a Cataluña, estar yendo a Madrid continuamente a reuniones en el caso de la Agencia de Seguridad Alimentaria. Yo voy a la reunión del Consejo de Dirección, después voy a la reunión del Consejo de la Comisión Delegada, y después al de la Comisión Institucional. Es decir, la misma persona está en tres reuniones en las que se repiten los mismos temas, pero con niveles jerárquicos diferentes. Bueno, realmente son muchas reuniones [E83].

Varios de los entrevistados autonómicos también coinciden en señalar y reconocer los casos de buenas prácticas colaboradoras, como por ejemplo en Medio Ambiente, y también en otros casos señalan malas prácticas, como típicamente en Vivienda o Justicia:

Vivienda digamos que es un Ministerio que te avisa en veinticuatro horas, que hace sectoriales cuando quiere, no lo tiene regulado como el Ministerio de Medio Ambiente. La sensación que hay es que la ministra va mucho por libre, y se había llegado a hacer boicots a las Conferencias Sectoriales [E59].

En algunos de estos casos de mal funcionamiento detectados en nuestro estudio de campo, se diría que la convocatoria, la extensión de la consulta y la búsqueda de metas comunes depende aún demasiado de la voluntad o el voluntarismo de ciertas personas. Aunque como queda dicho en apartados anteriores, en muchos sectores se detectan algunos cambios positivos en la dirección de la institucionalización, e inercias positivas en términos de continuidad y paridad entre los actores que no conviene olvidar (en Educación, Dependencia, Medio Ambiente, Asuntos Sociales, etc.).

### ***1.2.5 · Contenidos, instrumentos y productos de las Conferencias Sectoriales y los órganos de apoyo***

La última cuestión, de máximo relieve en la discusión sobre nuestro sistema de colaboración multilateral, es la de sus resultados y productos en términos de políticas públicas comunes y de coordinación de las políticas entre ambos niveles de gobierno. Tradicionalmente, algunos críticos del sistema español han argumentado en su contra el carácter meramente consultivo y voluntario de la mayor parte de los órganos multilaterales, derivado en gran medida del diseño constitucional y la jurisprudencia constitucional. De él se derivaría, según estos críticos, una cierta falta de efectividad en términos de decisiones concretas que configuren las políticas públicas, defendiéndose por algunos la necesidad de una mayor capacidad de decisión conjunta.

Frente a esto, y si se observa cuidadosamente el funcionamiento de estos órganos en la práctica de los últimos diez o quince años, parece que esas críticas han perdido parte de su validez. Como se ha señalado en el capítulo anterior sobre las estructuras de colaboración, las Conferencias han superado en la práctica muchas de las limitaciones del diseño legal y han devenido en realidad órganos de adopción de decisiones de política pública que crecientemente, por medio de la actividad convencional, por ejemplo, y del poder subvencional y los acuerdos entre los dos niveles de gobierno, se han convertido en configuradores de políticas públicas comunes y coordinadas en varios sectores, si bien con un papel del Gobierno central más importante quizá que en otros sistemas comparables. Hasta el punto de que, como ha señalado Roig, los últimos años muestran varios elementos relevantes que estarían produciendo una nueva fase en la evolución del Estado autonómico, en gran parte caracterizada por nuevos mecanismos de relación crecientemente efectivos, tanto en el caso de la cooperación en sectores con competencias concurrentes, como de participación en decisiones conjuntas o estatales por parte de la CCAA.<sup>22</sup>

Ejemplos de esta nueva situación serían, por ejemplo, la mencionada Conferencia de Presidentes, que ha producido acuerdos generales en materias de Investigación o financiación sanitaria, o los nuevos mecanismos de colaboración establecidos en sectores de legislación sectorial como el sis-

---

<sup>22</sup> Roig Molés, Eduard. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya». *Activitat Parlamentària*, núm. 15, 2008, pp. 63-77.

tema de autonomía y atención a la dependencia, con la previsión de acuerdos que se convierten textualmente en reales decretos del Estado, mediante una nueva articulación de decisiones conjuntas multilaterales y convenios bilaterales entre el Estado y las CCAA; o, en el sector de la Agricultura, la nueva figura del Plan de Desarrollo Rural, incluido en la reciente Ley de Desarrollo Rural Sostenible, una decisión que vincula al Estado, de manera material y financiera, en su política posterior de discusión y de suscripción de convenios bilaterales con cada CA.

En todo caso, el estudio del rendimiento y los productos decisorios de las Conferencias Sectoriales debe hacerse sin olvidar las diferencias y peculiaridades por sectores, que vienen determinadas en parte por la distribución de competencias en cada uno de ellos y por el tipo de actividad funcional que se requiere de las autoridades públicas en cada caso (regulación, reparto de fondos, intercambio de información, consulta sobre proyectos legislativos comunitarios o estatales). Un análisis del propio MAP ha sistematizado los tipos de actividad propia de los diferentes órganos multilaterales, identificando varias tareas principales, que en todos caso van más allá de la mera consulta o intercambio de información. Estas son:

- Informe sobre anteproyectos de normas estatales, Leyes, Reales Decretos u Órdenes, que el Gobierno o un Ministerio va a tramitar o adoptar.
- Debate y, en su caso, adopción de criterios para la cofinanciación de acciones destinadas al sector.
- Información sobre actuaciones de la Administración General del Estado en el uso de sus competencias, pero que pueden afectar o interesar a las CCAA.
- Adopción de planes conjuntos como los previstos en el artículo 7 de la LRJPAC.
- Información sobre las iniciativas adoptadas por la Comisión Europea, a fin de que las CCAA expresen su opinión y, en su caso, formulen una posición común.
- Establecimiento de mecanismos o sistemas de intercambio de información de interés mutuo, como puede ser la información con finalidad estadística o presupuestaria.
- Organización interna de la propia Conferencia Sectorial.
- Información sobre actuaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales y que afecten a las CCAA.

El peso de cada una de estas actividades, el contenido, naturaleza y trascendencia de los productos institucionales o de los acuerdos adoptados y los asuntos tratados en los diferentes órganos varía considerablemente entre ellas. Asimismo, si se observa el número de acuerdos, recomendaciones, convenios, etc. a que llegan las diferentes conferencias en sus reuniones, también encontramos una considerable variedad. En un análisis basado en los datos disponibles del MAP, en el periodo entre los años 1992 a 2002 —que probablemente puedan extrapolarse a la situación actual—, González Gómez<sup>23</sup> ha destacado cómo, por ejemplo, la Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo de Universidades era el órgano de cooperación en el que más acuerdos se suscribían, con 238 en ese periodo, a una media de casi 60 acuerdos por año y más de 13 por reunión. Los siguientes órganos más productivos fueron la Conferencia Sectorial de Consumo, con una media de más de 7 acuerdos por reunión y el Consejo Interterritorial de Salud, con una media de 5. Si se contemplan todas las Conferencias, González Gómez observa cómo sólo 8 de las 23 Conferencias existentes entonces presentaban una media superior a los 2 acuerdos por reunión, por lo que en su mayor parte el número de acuerdos adoptados es escaso. Si se excluyen los acuerdos de la Comisión de Coordinación del Consejo de Universidades, la media de acuerdos por reunión desciende hasta los 80 cada año y 1,95 por reunión. En todo caso, debe constatarse la necesidad de análisis más actualizados para comprobar si esta tendencia se ha mantenido.

Para hacerse una idea del tipo de acuerdos que aprueban en la práctica las Conferencias más activas, puede observarse por ejemplo el sector de la Sanidad, donde entre 1987 y 2004 se adoptaron 542 acuerdos. De estos, 202 (el 37 por ciento) se referían a asuntos de régimen interno (aprobación de actas, nombramientos, modificaciones de su reglamento, creación, disolución y modificación de ponencias, comisiones y grupos de trabajo) y el resto, 340 (el 63 por ciento), eran acuerdos o recomendaciones sobre materias de Sanidad. De estos 340 acuerdos, la distribución por áreas temáticas era la siguiente: 113 (33 por ciento), Salud Pública; 51 (15 por ciento), Farmacia; 51 (15 por ciento), Ordenación Profesional

---

23 González Gómez, Alfredo. «Configuración y funcionamiento...», ob. cit.; González Gómez, Alfredo. «La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales». En: Lourdes López Nieto (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006, pp. 97-114.

y Recursos Humanos. El resto de los acuerdos se reparte entre otros asuntos.<sup>24</sup>

Pero sin duda, los productos más destacados y relevantes por su incidencia son los convenios de colaboración, que son el instrumento de cooperación interadministrativa más importante cuantitativamente y suelen ser fruto de la actividad de las Conferencias Sectoriales. Como se ha destacado por los estudiosos, aunque los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA suelen revestir formalmente carácter bilateral en la mayoría de los casos, un elevado porcentaje de ellos son «clónicos» o tipo, de suscripción múltiple o generalizada, que implican prácticamente a todas o a la mayoría de las CCAA.<sup>25</sup>

La Tabla 12 muestra la evolución creciente del uso de los convenios desde 1979 hasta 2006.<sup>26</sup> Los datos de los últimos años indican que el 74,7 por ciento de los convenios son de suscripción generalizada.<sup>27</sup> Han constituido una de las actividades de las Conferencias Sectoriales más relevantes cuantitativamente, en especial en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de las CCAA. Su suscripción formalmente bilateral explicaría lo abultado de las cifras anuales de convenios, que supera ya los 1.300. Normalmente, sin embargo, su contenido se reproduce para todas las CCAA:

---

24 Véanse las Memorias publicadas por el Consejo Interterritorial del SNS (varios años). En todo caso, tanto en los informes del MAP como en los Informes de otros ministerios se da un cierto problema metodológico respecto a qué se considera un acuerdo, ya que con el mismo nombre se designa actos colectivos muy diferentes de estos órganos de colaboración.

25 García Morales, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: J. Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2006. García Morales, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: J. Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Barcelona: Institut de Dret Públic, 2007, pp. 70-110.

26 Los datos de los convenios han sido obtenidos de diversos informes del MAP. Los Informes no siempre dan una misma cifra para cada año. Por ejemplo, para 2005 había una diferencia de unos 300 convenios entre dos publicaciones. Se ha elegido la fuente expuesta en el pie de la tabla porque se entendía que formaba parte de una tendencia más acorde con lo que había pasado en los años anteriores y posteriores. Las cifras manejadas por el MAP son muy distintas a las de los convenios que aparecen en el BOE, pues tal como García Morales (2005, 2007) ha afirmado repetidamente, muchos de estos convenios no aparecen reflejados en el Boletín Oficial. Finalmente, la evolución por sectores no siempre es fácil de determinar, dado que ha habido numerosos cambios en el organigrama de los Ministerios, por lo que no siempre queda claro cómo queda imputada la asignación de un convenio a uno u otro Ministerio.

27 Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas tramitados durante 2006*. Madrid: MAP, 2006a. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007*. Madrid, 2008d.

**Tabla 12. Convenios de colaboración por año y ministerio (1979-2006)**

	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Trabajo y As. Soc.					5	28	24	37	69	47	44	65	53	80	71	110	100	84	136	140	147
Educación y Ciencia	1	1	1	8	1	36	20	22	23	33	59	52	55	50	18	20	24	25	10	37	39
Ind., Tur. y Comercio		4	2	2	19	16	6	3	5	7	8	4	17	5	23	25	24	25	77	62	27
Agr., Pesca y Aliment.				1	1	2	17	3	1		1			33	81	21	28	71	65	72	64
Sanidad y Consumo						2	3	2	14	20	26	15	27	14	29	31	32	41	78	60	43
Cultura							13	19	11	23	18	27	15	10	8	53	35	19	36	11	11
Medio Ambiente			9			1	13	5	15	2	7	2	4	12	18	36	54	4	7	10	12
Economía y Hacienda		1	2	5	18	4	6	5	8	5	13	10	21	35	17	9	25	12	18	9	22
Admin. Públicas	1			2	2	5		2	3	6	10	4	7	5	5	1	5	18	29	25	29
Fomento	12	4	6	7	8	18	9	6	8	1	7	14	3	23	9	9	7	12	7	6	6
Vivienda							6	1	3	13	19	21	22	33	7	10	12	24	27	30	11
Interior						4	1	1	1	7	24	5	1	4	5	2	6	3	9	7	11
Defensa								1			2	2		1	4	6	5	5	12	6	6
Justicia						1				1	3	4	3	4	1	12	5	8	15	12	6
As. Exter. y Coop.											3	6	6	4			5	1	1		1
Presidencia																	1				
<b>Total</b>	14	9	20	25	54	117	118	107	161	165	244	231	234	312	293	343	369	352	520	493	435

*Continúa*

**Tabla 12. Convenios de colaboración por año y ministerio (1979-2006) (Continuación)**

	00	01	02	03	04	05	06	TOT	%
Trabajo y As. Soc.	203	169	190	174	156	253	325	2.710	27,4
Educación y Ciencia	84	61	118	105	106	200	262	1.470	14,9
Ind., Tur. y Comercio	42	48	70	66	89	141	119	936	9,5
Agr., Pesca y Aliment.	64	55	113	64	40	40	71	908	9,2
Sanidad y Consumo	23	29	39	73	28	60	178	867	8,8
Cultura	10	28	15	11	6	31	72	482	4,9
Medio Ambiente	14	29	33	12	32	60	69	460	4,7
Economía y Hacienda	9	49	26	31	10	17	27	414	4,2
Admin. Públicas	29	26	48	59	4	16	40	381	3,9
Fomento	3	6	34	10	20	44	70	369	3,7
Vivienda	13	12	5	13	1	24	22	329	3,3
Interior	7	15	22	10	7	24	28	204	2,1
Defensa	5	8	14	15	9	25	31	151	1,5
Justicia	2	4	5	1	12	14	15	128	1,3
As. Exter. y Coop.		1	2	4	1	5	17	57	0,6
Presidencia	2	2	3	6	1	3	4	22	0,2
<b>Total</b>	510	542	737	654	522	957	1350	9888	100%

Fuentes: MAP-convenios-2002 (años 1979-84); MAP-convenios-1984-2005 (años 1985-2004); MAP-convenios por sector 2005 (año 2005); MAP-convenios 2006 (año 2006).

Sí, sí, todas las CCAA manejamos el mismo texto y cambiamos el anexo. Que dudo que cambiemos mucho el anexo. Yo la verdad [es] que no he visto los anexos de otras CCAA pero son los típicos anexos [en] que tú marcas la cruz. No sé si alguna marcará cruces diferentes a la nuestra, pero sí, vamos, imagino que nos llevamos todos muy poco; o [si] firmamos, por ejemplo, [un acuerdo ligado] con el Plan Nacional de Drogas, o con el de Tabaco, ahí normalmente lo que estamos haciendo es negociar una transferencia de dinero de carácter finalista [E29].

Existe también, no obstante, algún ejemplo de convenio genuinamente bilateral. En todo caso, los datos disponibles, gracias al MAP, sobre el uso de este instrumento de colaboración y sus características, nos indican que su uso ha ido aumentando desde hace años, en parte por proporcionar una elevada flexibilidad a los actores para dar respuestas específicas de forma rápida y ágil en ciertas políticas públicas, aunque casi la mitad de ellos, el 47,9 por ciento, son de renovación periódica o de extensión, lo que refleja un cierto continuismo. Asimismo y paradójicamente, se ha constatado repetidamente la práctica inutilización o fracaso de los llamados convenios de Conferencia Sectorial, previstos en la ley para debatirse y acordarse en el seno de una Conferencia Sectorial y suscribirse conjuntamente por la Administración General del Estado y las CCAA. Este fracaso tiene diversas razones históricas e institucionales que requerirían de una mayor investigación, entre ellas la inercia de la cultura administrativa y la actitud positiva del MAP y otros representantes estatales hacia la forma bilateral de suscripción de los convenios, que no parece plantearles excesivos problemas de eficiencia.

Si se observa el uso de este instrumento, parece claro que la mayoría de convenios (80 por ciento) se concentra en siete Ministerios, y la mitad de ellos se firma con los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Industria.

Si miramos algún sector en concreto, en Sanidad, por ejemplo, ha habido algunos ejemplos de multilateralidad como el Convenio Marco entre el Instituto de Salud Carlos III y tres CCAA (Principado de Asturias, Cataluña y Aragón) para el mantenimiento en cada una de las comunidades citadas de un Centro Colaborador Español del Instituto Australiano Joanna Briggs, dedicado a los estudios de Enfermería. La

**Tabla 13. Ministerios con mayor actividad convencional**

Ministerio	%	% acumulado
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	27,4	27,4
Ministerio de Educación y Ciencia	14,9	42,3
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	9,5	51,7
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	9,2	60,9
Ministerio de Sanidad y Consumo	8,8	69,7
Ministerio de Cultura	4,9	74,6
Ministerio de Medio Ambiente	4,7	79,2
Ministerio de Economía y Hacienda	4,2	83,4

Fuente: MAP

participación ha quedado abierta a otras CCAA, 8 en total aunque en el BOE sólo 4 han quedado reflejadas.<sup>28</sup>

Por lo que respecta al uso relativo que hacen las diferentes CCAA de este modo de colaboración con el Estado, las cifras de los últimos años indican algunas diferencias entre ellas. Cataluña aparece en el primer lugar en cuanto a convenios firmados con el Estado (295 de 1999 a 2005, por ejemplo), seguida de cerca por Castilla y León, Galicia y Madrid. Asimismo se observa la menor actividad convencional de Navarra y País Vasco, con 60 y 42 convenios respectivamente en estos años, lo que se explica sin duda por su sistema de financiación específico.

Los convenios se han usado para muchas tareas. Según una clasificación de las finalidades y contenidos propuesta por el MAP, podría distinguirse entre convenios usados para formalizar el intercambio de información entre el Estado y las CCAA, aquellos para la financiación de actuaciones de interés exclusivo para una única comunidad autónoma, o para la financiación de actuaciones de interés para el Estado o la totalidad de CCAA, en muchos casos en el marco de un Plan o Programa conjunto. Otros han servido para formalizar el auxilio o apoyo técnico de una administración u otra, con el fin de facilitar el ejercicio de sus competencias,

---

<sup>28</sup> García Morales, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: J. Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2006.

**Tabla 14. Convenios de colaboración. Evolución anual reciente**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Cataluña	41	39	39	55	41	33	47	295
Castilla y León	36	35	36	52	37	29	37	262
Galicia	28	29	35	47	46	39	36	260
Madrid	31	38	36	40	41	30	32	248
Castilla-La Mancha	22	25	26	39	35	33	53	233
Comun. Valenciana	18	27	28	45	37	31	35	221
Asturias	13	26	23	42	38	36	37	215
Murcia	21	28	23	39	31	36	34	212
Aragón	21	26	25	35	32	30	35	204
Andalucía	21	26	30	38	40	31	38	190
Canarias	19	30	24	31	28	28	26	186
Cantabria	15	23	29	28	36	24	27	182
Baleares	22	24	27	26	28	26	27	180
Extremadura	19	25	24	32	19	20	38	177
Rioja	21	24	21	26	23	31	22	168
Navarra	6	9	18	7	9	3	8	60
País Vasco	6	5	6	5	9	2	9	42
<b>Total</b>	388	461	485	629	569	499	580	3.611

Fuente: MAP y IEF.

o se han usado para la puesta en común de recursos de una y otra administración que se coordinan para la consecución de un objetivo o resultado de interés común o, por último, para la creación de un órgano administrativo común, compuesto por representantes de ambas administraciones para planificar y coordinar acciones de ambas administraciones.

Una de las funciones más importantes en la práctica parece ser la financiación. En los últimos años, el 74 por ciento de los convenios ha tenido contenido financiero a cargo del Estado, con un total de 11.702.613.112 €. En 2006 se produjo un aumento de la financiación estatal registrada vía convenios que se elevó a 7.524 millones de euros desde los 2.191 millones

de 2005. En parecidos términos aumentó la financiación aportada por las CCAA, de 1.241 a 3.040 millones de euros.

Si observamos el reparto de esta financiación por CCAA, la Tabla 15 presenta la evolución en los últimos años del contenido financiero de los convenios por comunidad.<sup>29</sup>

**Tabla 15. Financiación estatal vía convenios (en euros)**

CCAA	2004	2005	2006
País Vasco	2.743.628	2.667.851	2.582.662.466
Cataluña	421.796.804	725.478.425	343.975.189
Galicia	70.209.835	102.731.790	275.315.096
Andalucía	72.282.055	116.884.143	636.934.120
Asturias	225.155.122	112.333.809	117.897.891
Cantabria	69.332.708	93.280.222	22.512.454
La Rioja	4.475.498	11.205.031	9.625.378
Murcia	13.422.935	39.459.895	59.663.060
Com. Valenciana	31.687.650	79.841.917	200.496.177
Aragón	14.304.044	403.627.685	198.494.545
Castilla-La Mancha	82.969.443	79.089.591	200.159.139
Canarias	15.901.362	24.173.151	2.519.179.606
Navarra	771.228	29.889.406	11.286.488
Extremadura	117.075.739	178.314.016	47.908.457
Baleares	412.674.213	35.856.942	45.686.011
Madrid	36.094.586	78.265.951	162.998.063
Castilla y León	41.886.156	62.469.002	67.578.060
Total	1.650.482.743	2.190.882.970	7.523.800.494

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007*, Madrid, 2008. Los totales indicados incluyen también Ceuta, Melilla y los convenios con varias CCAA.

<sup>29</sup> Debe señalarse que la gestión de este dinero a veces corresponde al Estado, por lo que no siempre representa financiación adicional para las CCAA en sus presupuestos.

Por lo que respecta a las subvenciones territorializadas distribuidas entre las CCAA basadas en el artículo 86 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, en 2007 existían 90 líneas de subvención, con un importe total de 4.381.091.736 €. Estas subvenciones se distribuyen en función de unos criterios objetivos que se adoptan en las Conferencias Sectoriales. En 2007 más de la mitad de los convenios firmados han servido para dotar a las CCAA de subvenciones en los sectores de Servicios Sociales y Educación, dos sectores de competencia autonómica. En muchos casos esta subvención es una cofinanciación y según la opinión de los informes del MAP las aportaciones estatales hechas mediante estas subvenciones no suponen unos efectos financieros demasiado relevantes en comparación con otras fuentes de ingreso de las consejerías autonómicas.

Cabe también mencionar otro instrumento, los Planes y Programas Conjuntos, de los cuales había 42 en vigor en 2007, que siguen en buena medida el modelo de los Fondos Estructurales comunitarios, distribuyendo subvenciones o cofinanciando acciones autonómicas.

Como se sabe, este papel financiador del Estado (véase más abajo el apartado 2.2) mediante convenios de colaboración y subvenciones ha planteado, sobre todo entre los juristas, algunas dudas respecto a su adaptación estricta al orden competencial, por poder implicar en la práctica un desplazamiento de la fijación de los objetivos de política pública que corresponden a las CCAA hacia los representantes del Estado, que podrían usar su poder de gasto para imponer ciertos objetivos e incluso procedimientos a las CCAA.<sup>30</sup> Aunque la voluntariedad del acuerdo se mantendría y por tanto serían las CCAA las que estarían renunciando *motu proprio* a adaptarse más estrictamente al orden competencial, se argumenta que, en buena medida, su falta de recursos les llevaría a entrar en ese acuerdo, que supondría de algún modo un contrato de adhesión. Estarían vendiendo así su primogenitura competencial por el plato de lentejas de las subvenciones estatales.

Nuestras entrevistas con numerosos funcionarios autonómicos implicados en la negociación y firma de múltiples convenios, sin embargo, no nos han permitido encontrar en general clara evidencia de esta sensación de riesgo para el orden competencial que supone la firma de convenios con

---

30 Arbós, Xavier. «La cooperació intergovernamental». *Evolució de l'estat autonòmic 2006*. Document conclusiu del seminari permanent de l'IEA. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007, pp. 40-48.

subvenciones aparejadas, ni la sensación de que sean contratos de adhesión. Como recuerda un representante del Estado:

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

La actitud la refleja claramente otro funcionario autonómico que afirma, algo irónicamente, que: «hombre, dar dinero nunca es invasión de competencias...» [E28].

Todo parece indicar que estas subvenciones suponen en realidad una especie de relación simbiótica tácita, por la cual el Estado mantiene un papel configurador de ciertas políticas donde cree tener aún un rol de garantía de políticas públicas nacionales y las CCAA permiten al Estado ese rol a cambio de que inyecte más recursos en sus sectores, normalmente necesitados de ellos. Un entrevistado autonómico en el sector de I+D confirma esta idea cuando afirma que se satisfacen tanto los intereses del Ministerio como los de su Departamento. Para él los objetivos vienen a ser los mismos, y explícitamente afirma no tener la sensación de estar dirigido:

Los objetivos no los marca [el Estado], de hecho, estás gestionando el dinero. Digamos que el Ministerio confía en estas medidas que has definido tú. De hecho con estas medidas, tú estás regulando objetivos (...). Las situaciones tienen objetivos e indicadores mensurables, para ver si se han conseguido, pero entre los dos, porque de hecho te están cofinanciando y cosubvencionando unas actuaciones determinadas. No te están imponiendo unos objetivos. De hecho, los objetivos los estás definiendo conjuntamente, te los están «comprando», de hecho ellos no ponen ningún objetivo. El objetivo final [se debe] lograr dentro de las medidas que tiene el Plan Avanza, pero es muy genérico [E35].

Según este mismo funcionario:

No es lo mismo poder financiar actuaciones por un valor de un millón de euros, que es lo que finalmente hemos firmado, que hacerlo sólo por 600.000, que es nuestra dotación presupuestaria para estas actividades [E35].

Asimismo, el Estado cuenta en muchas ocasiones con la cofinanciación que aportan las CCAA para llevar a cabo políticas u objetivos nacio-

nales, que a veces son objetivos compartidos, para los que cuenta normalmente con la convivencia de las CCAA. Como afirma otro funcionario autonómico:

Por primera vez, en el Ministerio se está empezando a contar más con las CCAA porque, entre otras cosas, las necesita. Es decir, el Ministerio se ha dado cuenta de que con el dinero de las comunidades autónomas puede hacer el doble, en I+D (...) por lo tanto, [para él] esto es un chollo [E30].

Por otra parte, otro factor que hace que los representantes de las CCAA acepten de buen grado las subvenciones que vienen a través de convenios firmados con el Estado, olvidando las posibles «sutilezas» de la distribución de competencias, es su carácter finalista. La distribución finalista de fondos por parte del Estado ahorra a los responsables de la consejería beneficiada el tener que pelear internamente por el dinero. Como señala un funcionario autonómico de otro sector:

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

Hasta aquí se han abordado la regulación y la práctica real, la dinámica y los resultados de varios aspectos de la actividad de los órganos multilaterales de colaboración. A continuación se describe la realidad de los órganos bilaterales.

### **1.3 · Los órganos y la evolución práctica de las relaciones bilaterales verticales**

#### ***1.3.1 · La formación y evolución de los órganos bilaterales: Comisiones Bilaterales de Cooperación generales y específicas***

Como es sabido, los órganos bilaterales existentes en el sistema español de colaboración responden a las peculiaridades del proceso histórico

de descentralización y no tienen muchos referentes comparados en otros países federales.<sup>31</sup> Fueron diseñados y concebidos como instrumentos de diálogo y concertación, en temas transversales y de incidencia particular, entre el Estado y las administraciones autonómicas. Además de la Junta de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con base estatutaria, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que surgieron como prolongación de las Comisiones de Traspaso de Competencias, se fueron constituyendo desde 1987 (Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía). En 1988 se establecieron las de Murcia y La Rioja; en 1989, la de Islas Baleares; en 1990, Canarias y Aragón; en 1991, Cantabria; en 1992, Castilla y León y Extremadura; en 1993, Principado de Asturias; en 1996, Castilla-La Mancha, y en 2000 las de la Comunidad Valenciana y Madrid. En 1999, a falta de dos de ellas por constituirse, la ley les da reconocimiento legal, y a partir del 2000, con la modificación del artículo 33 de la LOTC, se les da una nueva función de resolución de conflictos que evite la interposición de recursos de inconstitucionalidad (a lo que ya se ha referido el capítulo II).<sup>32</sup>

Por otra parte, en el Estado autonómico también han ido surgiendo con los años Comisiones Bilaterales especiales o sectoriales<sup>33</sup> referidas a un sector de actividad determinado y para una finalidad concreta en las que el Estado se reúne con una comunidad autónoma para temas específicos por razón de competencias distribuidas de modo asimétrico. Pueden mencionarse, por ejemplo, los órganos de cooperación bilateral en materia tributaria con las CCAA dotadas de un sistema de convenio o concierto como el País Vasco o Navarra. Con el primero existen la Comisión Mixta del Concierto Económico, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, y la Junta Arbitral. Con Navarra, la Comisión Coordinadora y la Junta Arbitral. También existen otros órganos de cooperación bilateral

---

31 Véase Aja, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

32 Véase Ramos, J. A. «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales». En: Lourdes López Nieto (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006, pp. 115-132. Ridauro, Mª Josefa. «La bilateralidad: ¿hecho diferencial?». Comunicación presentada en el VII Congreso (Extraordinario) de la ACE: Treinta años de Constitución. Madrid, enero, 2009.

33 Véase Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*, Madrid: MAP, 2006.

en materia de seguridad, como las llamadas Juntas de Seguridad, con aquellas CCAA que tienen policías autonómicas como País Vasco, Cataluña y Navarra. Asimismo, cabe mencionar los órganos de cooperación bilateral en materia de asuntos comunitarios europeos. Existen comisiones con el País Vasco (1995), con Cataluña (1998) y con Canarias (2001), que sin embargo prácticamente no se han reunido nunca. Por último, más recientemente han surgido órganos de cooperación bilateral en materia de inmigración, con Comisiones Bilaterales en materia de Inmigración con Canarias y Cataluña.

Volviendo a las Comisiones Bilaterales de Cooperación de carácter general, su composición varía en función de los asuntos a tratar, funcionando en muchos casos mediante grupos de trabajo previos especializados. En todo caso están compuestas por representantes gubernamentales. Por parte de la Administración del Estado, son miembros permanentes el ministro de Administraciones Públicas, que ejerce la Presidencia de la Comisión, el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, el Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma en cuestión, el Director General de Cooperación Autonómica del MAP y un funcionario de este ministerio que actúa como Secretario. Por parte de la comunidad, suele ser el vicepresidente o el consejero encargado de asuntos o relaciones institucionales, que ejerce la Vicepresidencia, también el consejero de Economía o Hacienda y el director de la asesoría jurídica o abogacía autonómica y el director de relaciones parlamentarias de las consejerías de Presidencia. Tanto el presidente como el vicepresidente pueden delegar su representación en la persona que decidan, con rango, al menos, de director general.

Los reglamentos suelen establecer como funciones el examen y debate así como el alcanzar acuerdos sobre iniciativas y asuntos que, por su planteamiento plurisectorial o por su especificidad en la comunidad de que se trate, carezcan de una instancia multilateral para su tratamiento. También para impulsar y concretar instrumentos de colaboración que permitan la realización de iniciativas conjuntas de mutuo interés. En su seno se suelen analizar los traspasos de funciones y servicios a la comunidad de que se trate estableciendo la prioridad y el calendario de negociación de nuevos traspasos. En otros casos se intentan solucionar los problemas planteados en los traspasos ya acordados o prevenir la formalización de controversias competenciales acordando actuaciones para resolver por vía extraprocesal conflictos positivos de competencia y recursos de in-

constitucionalidad. Ello significa que en muchos casos se dedican a analizar las normas con rango de ley, estatales o autonómicas, que suscitan dudas de constitucionalidad.

Las reuniones de la Comisión, sin una periodicidad fijada en ningún reglamento, se pueden celebrar tanto en la sede del MAP en Madrid como en la consejería correspondiente de la comunidad autónoma o en cualquier otro lugar que se decida de mutuo acuerdo. La convocatoria de la Comisión puede ser solicitada por cualquiera de las administraciones, pero corresponde al presidente y debe ser notificada con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, excepto en los casos de urgencia libremente apreciados por el convocante, en cuyo caso se hará con una antelación mínima de veinticuatro horas. El orden del día de las sesiones de la Comisión se elabora de común acuerdo por ambas administraciones y las decisiones se adoptan también de común acuerdo.

Respecto a las nuevas Comisiones Bilaterales estatutarias, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 configura una nueva Comisión Bilateral que sustituye a la anterior, con una presidencia rotatoria que debe adoptar sus acuerdos por consenso de las dos partes. Sus funciones principales se definen como la deliberación y acuerdo sobre asuntos como proyectos de ley estatales, la programación de la política económica general, los conflictos competenciales, el seguimiento de la política europea y el seguimiento de la acción exterior del Estado, cuando incidan en las competencias o los intereses del Gobierno catalán. Asimismo, se han creado varias subcomisiones permanentes, como la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, para prevenir y evitar los conflictos de competencias entre ambas administraciones; la Subcomisión de Colaboración y Cooperación, para impulsar los trabajos de desarrollo del Estatuto en el ámbito de la cooperación mutua; la Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, para articular la participación de la Generalitat en asuntos relacionados con la UE y la acción exterior del Estado en materias que afecten a competencias de la Generalitat, y la Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos, para elaborar la propuesta del Plan Cataluña de Infraestructuras a financiar por el Estado y hacer el seguimiento de las inversiones estatales en Cataluña. Cada subcomisión puede crear grupos de trabajo constituidos de forma paritaria por el personal que cada parte considere oportuna en función de los temas a tratar.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía también ha regulado la relación bilateral entre el Gobierno de España y la Junta de Andalucía

de modo similar al Estatuto catalán. Así, ha creado también una Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado y una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, además de una Comisión sobre Inversiones Estatales en Andalucía (Disposición Adicional Tercera). También ha creado varias subcomisiones.

En algunas CCAA que no han conseguido aún una reforma estatutaria, como Galicia, se ha intentado potenciar en todo caso la Comisión Bilateral de Cooperación:

A raíz de las reformas estatutarias, aunque aquí como sabéis se bloqueó, nosotros conseguimos en Madrid el compromiso de que íbamos a reformar la Comisión Bilateral para que dejara de ser únicamente ámbito de resolución de conflictos y funcionara más como efectivamente un órgano de relación bilateral donde las dos administraciones pudieran llevar un abanico amplio de asuntos [E87].

Los datos indican en este caso que se ha revitalizado, ya que 7 de las 11 reuniones de la Comisión Bilateral Administración del Estado-Administración de la Junta de Galicia se han dado en los últimos tres años.

### ***1.3.2 · Las pautas de reunión de las Comisiones Bilaterales de Cooperación generales. Variaciones temporales y por CCAA***

A pesar de algunos estereotipos divulgados por académicos españoles y extranjeros sobre el predominio de los modos de colaboración o interacción bilateral en nuestro modelo de Estado, un estudio detallado de los datos indica que los órganos bilaterales de cooperación no han sido un instrumento muy utilizado, y en todo caso lo han sido mucho menos que los multilaterales. De hecho, se han usado sistemáticamente sólo con seis o siete de las CCAA. Según los datos disponibles, la mitad de las 178 reuniones bilaterales habidas en los últimos veinte años han sido con Navarra, Canarias y Cataluña, y algo más de dos tercios de todas las reuniones se han dado con estas y otras dos CCAA. El otro tercio de las reuniones (62) se ha repartido entre las otras 12 CCAA. De 1984 a 2002, el año que más comisiones se han reunido fue 1987, cuando se reunieron 5 de ellas, 4 porque se crearon entonces, seguido de 1990 (7 reuniones) y 1992 (6 re-

**Tabla 16. Número de reuniones por año y CA de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en la última década**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	0	0	2	2	3	3	1	4(+2)	(2)
Aragón	0	1	0	0	1	0	0	0	(1)
Asturias	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Baleares	0	0	0	2	0	2	0	4	0
Canarias	1	1	1	3	3	0	0	5	5
Cantabria	0	0	2	2	0	2	0	0	0
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Cataluña	0	2	0	0	1	2	3	3	1(+3)
C. Valenciana	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Extremadura	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Galicia	0	0	0	2	0	0	1	4	2
Madrid	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Navarra	0	5	3	1	1	0	0	4	0
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	4	10	9	14	13	12	8	28	15

Entre paréntesis las reuniones de las nuevas comisiones estatutarias, incluida la Subcomisión de seguimiento normativo de Cataluña.

Fuente: MAP y BOE desde 2005.

uniones), pero el resto de los años no hubo nunca más de 4 reuniones (ver Tabla 16).

Hasta 2008, según los datos disponibles del MAP y el BOE (del MAP sólo hasta mediados de 2005, lo que hace que algunas puedan no haberse contabilizado), la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ha sido la más activa, con 32 reuniones. Los órganos de cooperación bilateral con el País

Vasco se han reunido 14 veces en 21 años, sin haber tenido ninguna reunión desde 1997. De esas 14 reuniones, 5 correspondieron a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 1 a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las instituciones europeas, 7 veces a las reuniones del grupo técnico de la Comisión Bilateral de Cooperación con el País Vasco, y 1 a la Reunión entre representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Administración del Estado en materia de medios de comunicación social.

Por citar otros ejemplos, las reuniones bilaterales del Estado con Cataluña entre 1987-2008 (21 años), en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Generalidad de Cataluña, o de la nueva Comisión Bilateral Generalitat-Estado han sido 27, de las cuales 10 han sucedido desde el 2006. Con Canarias, las reuniones bilaterales han sido 30, de las cuales 27 corresponden a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de Canarias y 3 a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha reunido un total de 22 ocasiones, ocho de ellas a partir de 2007.

Dado que se crearon en años diferentes y han estado activas durante periodos diferentes, su número de reuniones, aunque expresivo de su actividad, no nos dice toda la información, por lo que debe utilizarse una medida de su actividad anual en promedio, que refleja mejor su utilización. Así, si calculamos una simple media del promedio anual de sus reuniones vemos, como indica la Tabla 17, cómo hay un primer grupo de CCAA más activas bilateralmente que son Canarias (1,66), Navarra (1,33), Cataluña (1,28) y Andalucía (1,04). Se observa un segundo grupo, con alrededor de una reunión cada dos años, aunque este promedio oculta una concentración de su actividad en los primeros años y luego un abandono del uso de estos órganos, como los casos de País Vasco (0,66), Castilla La Mancha (0,66), Galicia (0,52) o Comunidad Valenciana (0,5). Por último se observa un grupo con reuniones de menos de 0,5 anual como Islas Baleares, Cantabria, Murcia, Aragón, Asturias, La Rioja, Madrid, Extremadura y Castilla y León.

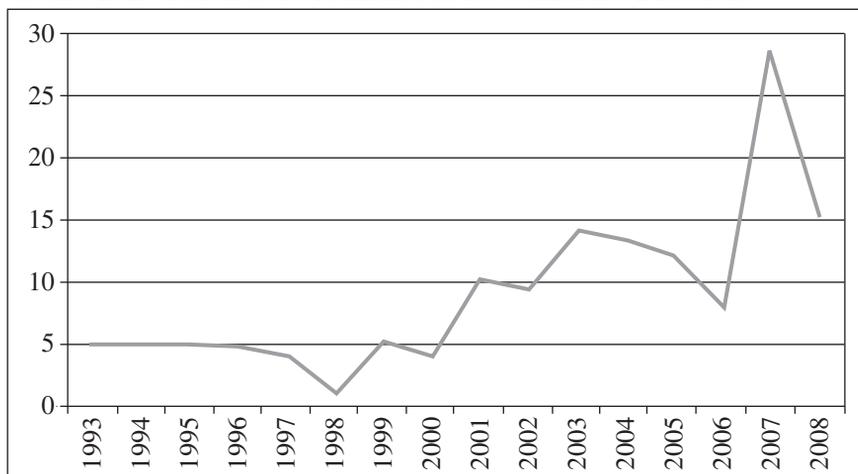
**Tabla 17. Actividad media anual de las Comisiones Bilaterales de Cooperación**

	<b>Media anual reuniones</b>	<b>Total reuniones desde creación</b>	<b>Creada en:</b>	<b>Años de existencia</b>
Canarias	1,66	30	1990	18
Navarra	1,33	32	1984	24
Cataluña	1,28	27	1987	21
Andalucía	1,04	22	1987	21
País Vasco	0,66	14	1987	21
Castilla-La Mancha	0,66	8	1996	12
Galicia	0,52	11	1987	21
Comunidad Valenciana	0,5	4	2000	8
Islas Baleares	0,47	9	1989	19
Cantabria	0,41	7	1991	17
Murcia	0,30	6	1988	20
Aragón	0,22	4	1990	18
Asturias	0,20	3	1993	15
La Rioja	0,15	3	1988	20
Comunidad de Madrid	0,12	1	2000	8
Extremadura	0,12	2	1992	16
Castilla y León	0,06	1	1992	16
		184		

Fuente: Elaboración propia con datos de MAP y BOE (desde 2005).

Para tener una panorámica de la evolución de su actividad total, debe indicarse que, como refleja el Gráfico 2, su uso fue declinando hasta finales de los años noventa, momento en que se incrementó con algunos altibajos, con una clara subida en la legislatura anterior sobre todo a partir de 2006, y un también claro pico en 2007 con 28 reuniones según la base de datos del BOE.

**Gráfico 2. Evolución de las reuniones de las Comisiones Bilaterales**



Fuente: MAP y BOE desde 2005.

### ***1.3.3 · El contenido de las Comisiones Bilaterales y su revitalización reciente***

En la práctica, los estudios previos y nuestras entrevistas indican que las reuniones son usadas para el análisis conjunto de actuaciones o peticiones de intervención estatal de carácter sectorial en la comunidad de que se trate, sobre todo en temas de Infraestructuras, Vivienda o Educación. También se convocan y usan sobre todo para el análisis de la conflictividad existente, así como para el análisis de la situación de los traspasos de medios y servicios en negociación o pendientes. También se intercambia información sobre los convenios de colaboración previstos o celebrados entre ambas administraciones y se informa sobre asuntos comunitarios y la acción exterior del Estado en temas que afectan especialmente a esa CA.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Ramos, J. A. «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales». En: Lourdes López Nieto (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006, pp. 115-132.

En cuanto a la discusión sobre la conflictividad competencial y las reuniones para tratar sobre ella, si se analiza en detalle, se observa que en la mayor parte de los casos, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se han convocado a iniciativa del Estado para intentar resolver discrepancias surgidas en torno a leyes autonómicas. Esto se explicaría en parte porque el Estado tiene que tratar con 17 legisladores autonómicos diferentes.<sup>35</sup>

**Tabla 18. Asuntos tratados en las reuniones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación**

Controversias sobre normas
Creación/Normas de funcionamiento de las CBC
Creación/regulación de otros órganos bilaterales
Análisis de impacto de normas
Seguimiento de acuerdos
Modificaciones legislativas
Medidas de cooperación
Análisis de problemas públicos
Relaciones con otros niveles de Gobierno

Fuente: Ramos (2006).

En 2007, por tomar un ejemplo de un año especialmente activo, quizá el más activo en la historia reciente, de actividad bilateral, el Estado ha convocado Comisiones Bilaterales para plantear discrepancias sobre la constitucionalidad de un total de ocho leyes autonómicas, en los sectores de Transportes, Comercio, Servicios Sociales o en el ámbito tributario. Las CCAA han visto problemas de constitucionalidad en cuatro leyes estatales sobre Parques Nacionales, Sector Energético y sobre Defensa de la Competencia. En algunos casos varias CCAA han planteado problemas de constitucionalidad en sus respectivas Comisiones sobre la misma ley estatal de especial relevancia política.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Véase Xavier Arbós y María Jesús García Morales. «Cooperació intergovernamental». En: *Evolució de l'estat autonòmic 2007*. Document conclusiu del seminari permanent de l'IEA. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, pp. 24-38.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Si tratamos de explicitar los determinantes de su actividad y del mayor o menor uso de su convocatoria no parece que el factor político partidista sea importante, ya que su reunión y discusión de posibles conflictos se da tanto con CCAA gobernadas por el mismo partido político que el que dirige el Estado, como en aquellas gobernadas por un partido de signo diferente.<sup>37</sup>

### ***1.3.4 · Las relaciones entre multilateralidad y bilateralidad y los problemas***

Una cuestión que se viene planteando en numerosas ocasiones es la de la compatibilidad o equilibrio entre los modos multilaterales y los bilaterales de colaboración y los incentivos que tienen diferentes actores para promover o participar en unos u otros.

Son conocidos los problemas de transparencia y de posible agravio comparativo que plantean en algunos casos los modos bilaterales de colaboración. Asimismo, producen un problema de asimetría de información que permiten tener al Estado una información de todas las CCAA pero no permite a estas tener información sobre las otras. Sabemos que en algunos casos los acuerdos negociados en las Comisiones Bilaterales con algunas CCAA, al ser publicados en el BOE, sirven de modelo a los acuerdos con otras, y eso reduce un poco ese peligro de falta de transparencia. Un funcionario del Estado reconoce que:

Lo que sí suele ocurrir es que el acuerdo que alcanzas con una comunidad que además se publica en el BOE suele ser utilizado luego como referencia por otra comunidad en otra negociación. Lo utilizan un poco como precedente: si con la Comunidad Autónoma X has alcanzado este acuerdo, a mi no me exijas más. Entonces esa parte sí que convierte a las Comisiones Bilaterales en algo muy delicado, ¿no?: «ten cuidado porque luego además de esta CCAA lo pueden utilizar otras» ¿no? (...) Pero ya te digo que los resultados hasta ahora han sido bastantes favorables [E15].

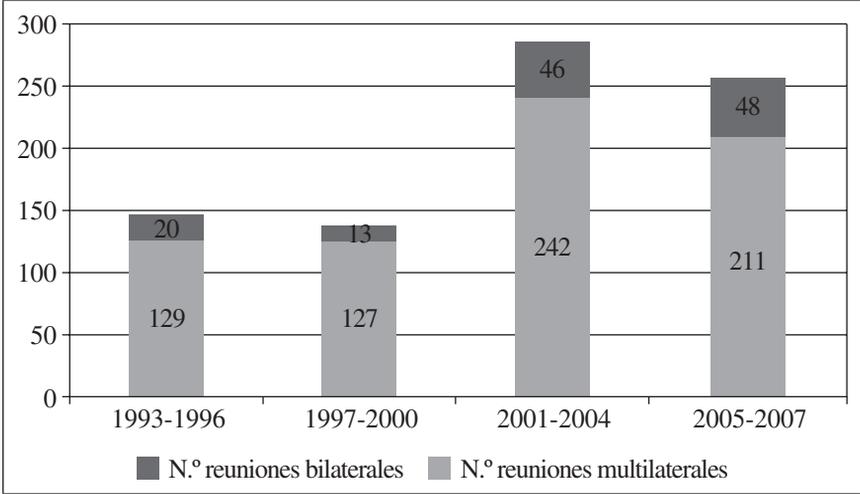
---

37 Ibidem.

El verdadero desarrollo de los procesos de negociación dentro de estas Comisiones Bilaterales o los posibles acuerdos informales requieren aún un estudio detallado. Lo que podemos saber de los datos disponibles y de nuestras entrevistas es que tanto el Estado como muchas CCAA favorecen el mantenimiento tanto de mecanismos multilaterales como de mecanismos bilaterales que en algunos casos parecen complementarse, aunque parece haber acuerdo acerca de que en los órganos bilaterales no se pueden tratar asuntos que afectan a todos, por lo que es previsible que seguirán predominando las reuniones multilaterales.

Parece interesante, sin embargo, observar los datos sobre la evolución del peso relativo de las reuniones totales en órganos multilaterales y bilaterales de cooperación en las últimas cuatro legislaturas, lo que se muestra en el Gráfico 3.

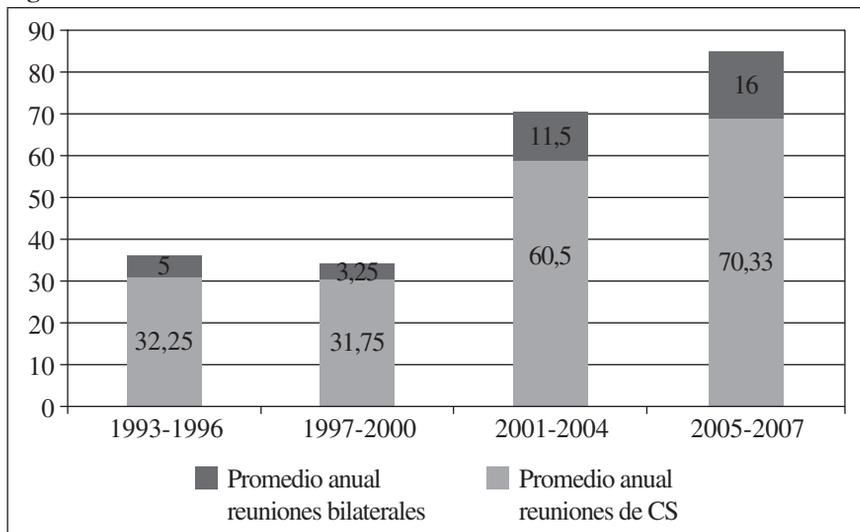
**Gráfico 3. Número de reuniones multilaterales y bilaterales por legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos del MAP y BOE.

Si se observa el mismo fenómeno calculando el número promedio de reuniones anuales multilaterales y bilaterales la impresión es parecida, observándose un crecimiento paralelo de ambos tipos de órganos pero manteniéndose la proporción en su uso a favor de los órganos multilaterales (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Promedio anual de reuniones multilaterales y bilaterales por legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos del MAP y BOE.

#### **1.4 · La organización interna de las relaciones intergubernamentales en la Administración del Estado y en las administraciones autonómicas: ¿hacia una mayor profesionalización y coordinación interna?**

La gestión de las relaciones interadministrativas, intergubernamentales, o interinstitucionales, como se prefieren denominar a veces en un sentido más amplio, se traduce en todos los países federales en el dominio de unidades administrativas alojadas en órganos generalistas como las presidencias, departamentos de Hacienda o departamentos expresamente encargados de la relación con otros niveles de gobierno como el regional o local. Asimismo, y crecientemente, dada la interrelación necesaria para la elaboración y aplicación de la mayoría de políticas públicas, los departamentos sectoriales han ido desarrollando unidades administrativas con funcionarios encargados de tareas exclusivamente interadministrativas o intergubernamentales, que dedican la mayor parte de su tiempo a tareas de relación con otros niveles, hasta el punto de que se especializan en la negociación

intergubernamental, en la suscripción de convenios, en el seguimiento de los acuerdos intergubernamentales, etc. Estas unidades de gestión intergubernamental son frecuentes en países como Canadá, Alemania o Australia y han sido estudiadas allí con cierto detalle.<sup>38</sup>

Las funciones comunes de estas unidades de gestión intergubernamental en todos estos países pueden sintetizarse en cuatro: seguimiento, coordinación, asesoría y actuación propia, como aparece detallado en la Tabla 19.

**Tabla 19. Funciones y poderes de las unidades de relaciones intergubernamentales transversales y sectoriales**

<p>Seguimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Mantener contactos formales e informales con otros gobiernos;</li> <li>— Compartir e intercambiar información con los encargados de formular políticas;</li> <li>— Evaluar el impacto político interinstitucional de las políticas públicas;</li> <li>— Examinar las propuestas al Consejo de Ministros para dar una perspectiva interinstitucional.</li> </ul>	<p>Coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Planificar y preparar las reuniones intergubernamentales;</li> <li>— Desarrollar una política o un programa sobre temas específicos o en determinados sectores;</li> <li>— Coordinar las políticas horizontales y verticales;</li> <li>— Servir de enlace entre los gobiernos y entre los departamentos transversales y los departamentos sectoriales;</li> <li>— Gestionar encuentros oficiales, honores, visitas diplomáticas.</li> </ul>
<p>Asesoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Asesorar a los políticos (ministros/ presidentes del Gobierno) en cuestiones intergubernamentales;</li> <li>— Asesorar a otros funcionarios;</li> <li>— Ayudar a los presidentes a prepararse para las reuniones intergubernamentales.</li> </ul>	<p>Actuación propia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Firmar y autorizar convenios</li> <li>— Negociar las condiciones de los acuerdos intergubernamentales</li> <li>— Investigación y análisis;</li> <li>— Impulsar políticas públicas y actuaciones para los políticos.</li> </ul>

Fuente: Johns *et al.* (2007).

<sup>38</sup> Véanse Pollard, Bruce G. *Managing the Interface: Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations. Warhurst, J. 1987. «Managing Intergovernmental Relations». En: H. Bakvis y W. M. Chandler (eds.). *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto Press. Johns, Carolyn M., Patricia L. O'Reilly y Gregory J. Inwood. «Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada». *Canadian Public Administration*, Volume 50 Issue 1, 2007, pp. 21-41.

En el caso español, el desarrollo de la red de órganos multilaterales y bilaterales que queda descrita más arriba, y que responde a un reparto competencial y una evolución institucional informal concreta, ha ido paralela de modo creciente al surgimiento de órganos especializados, con diferentes nombres y atribuciones, que han tenido la tarea de «análisis, impulso y seguimiento» de las relaciones intergubernamentales desde diferentes ministerios transversales o sectoriales. En el caso de la Administración del Estado, estos órganos tienen ahora una mayor tradición y una considerable experiencia desde los años ochenta, como refleja la existencia de la Dirección General de Cooperación Territorial en el MAP o la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA en el Ministerio de Economía y Hacienda. En las CCAA, la pertenencia europea y la creciente actividad convencional e intergubernamental de muchas consejerías autonómicas, así como las recientes iniciativas de reforma estatutaria, han promovido en los últimos años la necesidad de creación de órganos especializados para realizar tareas de coordinación, negociación con otros gobiernos, asesoría a otros órganos, etc. que hasta entonces se realizaban desde diferentes unidades de las presidencias o las consejerías de Hacienda. Se asiste así en los últimos años a la creación de ciertas unidades o «MAP autonómicos», que sin embargo no han sido estudiados, en parte por la novedad de su existencia. En este apartado se describen brevemente algunas de estas unidades de gestión intergubernamental.

#### ***1.4.1 · El papel de los órganos transversales en el nivel estatal: el MAP, Hacienda y Presidencia***

En primer lugar, como órganos o unidades de relaciones intergubernamentales de carácter transversal, debe destacarse sobretodo el papel de dos direcciones generales dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del MAP: la Dirección General de Cooperación Autonómica y la Dirección General de Desarrollo Autonómico. La primera tiene encomendado el «análisis, impulso y seguimiento de las relaciones de colaboración entre las administraciones estatal y autonómicas y de la actividad de los órganos de colaboración entre ellas, especialmente las Conferencias Sectoriales». Para ello presta apoyo a los distintos ministerios. También es la unidad encargada de informar y registrar los convenios de colaboración Administración del Estado-Administraciones de las CCAA, que son auto-

rizados por la Comisión Delegada del Gobierno sobre Política Autonómica, además de impulsar y hacer seguimiento de los planes y programas conjuntos.

Asimismo, esta Dirección desempeña el papel de secretaría de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y participa en todos los órganos bilaterales de cooperación entre el Estado y las CCAA, haciendo el seguimiento de la ejecución de los acuerdos adoptados en ellos. Asimismo, tiene encomendada la preparación de los asuntos y la ejecución de los acuerdos de la CARCE, desempeñando la secretaría de esta Conferencia y de sus órganos de apoyo, así como el seguimiento de la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos y las actividades en el exterior de las mismas, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En cuanto a su papel de análisis e investigación, realiza un análisis y seguimiento del régimen económico-financiero de las CCAA y de sus modificaciones, y elabora estudios sobre los aspectos económicos, financieros y presupuestarios de las CCAA.

Cabe también destacar el papel de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial en el MAP como unidad encargada de la preparación de la Conferencia de Presidentes. Esta tarea fue encomendada, dada la ausencia de regulación, al ministro de Administraciones Públicas, que recurrió informalmente a una serie de entrevistas previas con los presidentes autonómicos a fin de exponer el proyecto del Gobierno y de recoger y ordenar las opiniones y sugerencias sobre el contenido, y se realizaron dos reuniones preparatorias en la sede del MAP, convocadas y dirigidas por el ministro, en las que se expuso a los consejeros designados por cada uno de los presidentes autonómicos los detalles del orden del día y convocatoria y otros aspectos de su celebración.

La Dirección General de Desarrollo Autonómico del MAP, por su parte, desempeña las secretarías de las Comisiones Mixtas de Transferencias, gestionando los procedimientos de traspaso y de valoración de los costes efectivos de los servicios objeto de traspaso, en colaboración con las unidades competentes del Ministerio de Economía y los ministerios afectados. Asimismo, es responsable de informar y analizar los proyectos de disposiciones estatales y otros actos, desde el punto de vista de su adecuación a la distribución de competencias. Esta labor la lleva a cabo en coordinación con el Ministerio de la Presidencia, para adecuar los proyectos normativos estatales al orden constitucional de distribución de competencias. Asimismo es la unidad encargada del seguimiento jurídico de los aspectos compe-

tenciales de los proyectos normativos de las CCAA, desde el punto de vista de su constitucionalidad, especialmente a través de la Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las CCAA. Las leyes autonómicas son sometidas al examen de esta Comisión, que preside esta Dirección General y en la que participan miembros de los distintos ministerios. Entre 2004 y 2008, por ejemplo, se reunió 47 veces y examinó 825 leyes autonómicas.

En los últimos tiempos, se ha observado cómo el MAP ha tratado de reforzar su papel de guardián de la distribución de competencias y de vigilante de posibles invasiones de competencias por parte del Estado, tratando de impulsar que todas las normas que se elaboren desde los distintos departamentos ministeriales vayan acompañadas de un informe de impacto autonómico, que será valorado por el MAP.<sup>39</sup> En noviembre de 2008, la vicepresidenta primera del Gobierno y la ministra de Administraciones Públicas enviaron a todos los ministerios un informe con el objetivo de recordarles la necesidad de salvaguardar las competencias de las CCAA y evitar invasiones de las mismas desde la Administración del Estado.

El documento, no publicado pero reseñado en algún medio de comunicación, recoge criterios de seguridad jurídica centrados, sobre todo, en la adecuación de la normativa estatal al orden constitucional en materia competencial, recomendando entre otras cosas que en las normas estatales se identifiquen claramente los títulos competenciales. También recomienda y exige que se prevea un margen de desarrollo para las CCAA en las materias compartidas. Demanda que en las subvenciones se establezcan criterios de delimitación competencial de modo que la concreción y gestión de las mismas la lleven a cabo las CCAA. Asimismo, el informe previene contra la tentación de abusar de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 que, como se sabe, apelan respectivamente a la garantía de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, así como a la planificación general de la actividad económica como competencia transversal del Estado. Por otra parte, el informe previene asimismo contra la transposición de directivas comunitarias a costa de las competencias autonómicas y subraya la necesidad de que los ministerios no tomen decisiones unilaterales. Asimismo recomienda potenciar las Conferencias Sectoriales como órganos de consulta y participación de las CCAA en los procesos normativos.

---

<sup>39</sup> Comparecencia de la ministra de Administraciones Públicas en el Senado, octubre de 2008.

La Dirección General de Desarrollo Autónomico es también la encargada de coordinar las actuaciones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en lo relativo a la cooperación con los departamentos ministeriales para la prevención y solución extraprocésal de los conflictos competenciales. En caso de que se decida interponer un conflicto, es la que elabora las propuestas de acuerdos del presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros sobre recursos de inconstitucionalidad, requerimientos de incompetencia y conflictos de competencia. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, el MAP y sus direcciones generales intentan favorecer que se llegue a acuerdos y se produzcan desistimientos o retiradas de los procedimientos de conflicto. En la legislatura de 2004-2008, por ejemplo, se produjeron 109 desistimientos (35 del Estado y 74 de las CCAA). Para ello se utiliza, como hemos visto en el apartado anterior sobre las Comisiones Bilaterales, la conciliación que contempla el artículo 33.2 de la LOTC.

Dentro del Ministerio de Economía y Hacienda destaca la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Entidades Locales (antes llamada Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales), dependiente de la Secretaría General de Financiación Territorial en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Esta Dirección General es la representante de este ministerio en las Comisiones Mixtas de Transferencias, y es la encargada de coordinar todas las actividades financieras y tributarias del Gobierno central y las administraciones autonómicas que necesiten coordinación. Asimismo, esta Dirección General hace de secretaria permanente del CPFF, pero no es miembro. También desempeña una labor de estudio, informe y propuesta de normas y medidas sobre la financiación de las CCAA y elabora estudios sobre la aplicación del sistema de financiación y otros aspectos económicos y financieros de las CCAA, haciendo seguimiento y estadísticas en esas materias. Asimismo se encarga de coordinarse con las distintas unidades del MAP en sus relaciones de colaboración.

También dentro del Ministerio de Economía puede mencionarse la Dirección General de Fondos Comunitarios, que se encarga del reparto de los fondos europeos. En el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación puede mencionarse la División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las CCAA, dentro de la Secretaría General Técnica. Por último, aunque su papel es poco conocido, debe mencionarse el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, donde existe un Departamento de Asuntos Institucionales, cuyo titular tiene el rango de director general y que, además de

otras funciones, asiste al presidente del Gobierno en sus relaciones con las CCAA, por ejemplo en la preparación de sus entrevistas con los presidentes autonómicos.

#### ***1.4.2 · Las Secretarías Generales Técnicas y otros gestores intergubernamentales en los ministerios sectoriales del nivel estatal***

Diferentes ministerios del Gobierno central, en función de la distribución de competencias constitucional, de la labor de coordinación atribuida al Estado legalmente y de la práctica real de colaboración mediante convenios o subvenciones, han desarrollado también unidades administrativas que, normalmente con rango de Dirección General, están centradas básicamente en tareas de relaciones intergubernamentales. En gran medida dependiendo del tipo de estructura que se ha desarrollado alrededor de la Conferencia Sectorial y sus órganos de apoyo, y de si existe un órgano de apoyo permanente especializado o no, diferentes ministerios han establecido direcciones generales que en sus propias denominaciones reflejan su labor intergubernamental.

Destaca, por ejemplo, en el Ministerio de Sanidad y Consumo, la Dirección General de Ordenación Profesional, cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección (hasta hace poco llamada Dirección General de Cohesión del SNS y Alta Inspección), a la cual le corresponde ejercer la Secretaría del Consejo Interterritorial del SNS y de la Comisión de Recursos Humanos, prestando apoyo técnico y logístico al Pleno de la Conferencia y a sus distintos Comités, Comisiones y Grupos de Trabajo. Asimismo tiene una labor de tramitación y seguimiento de los convenios suscritos con las CCAA y de los acuerdos adoptados en el CSNS y la Comisión de Recursos Humanos. A través de la Subdirección General de Alta Inspección, ejerce funciones de alta inspección, que en la práctica se traducen en la verificación del cumplimiento de las competencias de las CCAA y la Administración del Estado en materia de Sanidad y Consumo, realizando un seguimiento de las leyes o disposiciones de las CCAA, siendo responsable de formular requerimientos de incompetencia o proponer acciones judiciales.

En el Ministerio de Educación destaca la Dirección General de Cooperación Territorial (llamada hasta la última reestructuración de Cooperación Territorial y Alta Inspección). Se encarga también del Secretariado de la

Conferencia Sectorial, con una subdirección que se encarga del secretariado de la Comisión General de Educación. La labor de secretariado de la Conferencia y todas las comisiones se hace desde esa subdirección.

Por su parte, en el Ministerio de Medio Ambiente (ahora Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), con una estructura de órganos de colaboración algo diferente y sin una Comisión General de apoyo, la Secretaría General Técnica es la que tiene asignada la secretaría de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y, a través de una de las subdirecciones, el examen de las disposiciones de las CCAA, para un posible planteamiento de conflicto de competencias o recurso de inconstitucionalidad, siempre a través de la mencionada Comisión de Seguimiento en el MAP. La Secretaría General Técnica de Medio Ambiente también coordina las actividades de traspaso de medios a las CCAA. Por último, la Secretaría General Técnica tramita asimismo las autorizaciones de los convenios de colaboración con las CCAA por parte de la Comisión Delegada de Política Autonómica y es responsable del depósito de todos los convenios que se firman.

En otros ministerios también pueden encontrarse unidades de relaciones o gestión intergubernamental como la Subdirección General de Relaciones Institucionales, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; la Subdirección General de Cooperación y Relaciones Interadministrativas, en el Ministerio de Vivienda; la Dirección General de Relaciones Institucionales, en la Secretaría de Estado de Planificación y Relaciones Institucionales del Ministerio de Fomento; o la Subdirección General de Cooperación Cultural con las CCAA, en el Ministerio de Cultura. Aunque no hay aún estudios sistemáticos de su labor de gestión intergubernamental, a partir de nuestras entrevistas puede decirse que muestran una actividad muy desigual y en algunos casos inadecuada.

### ***1.4.3 · Órganos de relaciones institucionales transversales y sectoriales en las CCAA: instituciones y capacidades***

#### ***a · Órganos generales de coordinación, registros y delegaciones del Gobierno fuera de la CA***

Como era de prever, también las CCAA han desarrollado mecanismos institucionales para coordinar de alguna forma las políticas públicas autonómicas e intentar coordinar las actuaciones de las distintas consejerías

**Tabla 20. Órganos transversales y sectoriales de relaciones intergubernamentales en la Administración del Estado**

Ejemplos de órganos transversales	Ejemplos de órganos sectoriales de relaciones intergubernamentales
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección General de Cooperación Autónoma, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, MAP</li> <li>— Dirección General de Desarrollo Autónomo, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, MAP.</li> <li>— Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y con las Entidades Locales, Secretaría General de Financiación Territorial, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, MEH</li> <li>— Dirección General de Fondos Comunitarios, MEH</li> <li>— División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las CCAA, Secretaría General Técnica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del SNS y Alta Inspección, Secretaría General de Sanidad, Ministerio de Sanidad y Consumo</li> <li>— Dirección General de Cooperación Territorial, Secretaría de Estado de Educación y Formación, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte</li> <li>— Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino</li> <li>— Subdirección General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.</li> <li>— Dirección General de Relaciones Institucionales, Secretaría de Estado de Planificación y Relaciones Institucionales, Ministerio de Fomento</li> <li>— Subdirección General de Cooperación y Relaciones Interadministrativas, Secretaría General Técnica, Ministerio de Vivienda</li> <li>— Subdirección General de Cooperación Cultural con las CCAA, Secretaría General Técnica, Ministerio de Cultura</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

tanto a nivel interno como en sus actividades de relación con otros niveles de gobierno. En algunos casos estas unidades se han visto potenciadas por la presencia en los gobiernos autonómicos de varios partidos en coalición, en muchos casos con partidos distintos controlando las consejerías de Presidencia y la/s Vicepresidencia/s. Aunque en general las relaciones de co-

laboración han sido territorio propio de cada consejería y no han existido hasta ahora mecanismos claros de coordinación de la actividad colaboradora o convencional de aquellas en la mayoría de las CCAA, sí que se observa una importancia creciente de unidades residenciadas en departamentos de Presidencia, Vicepresidencia o Economía y Hacienda, Gobernación o Interior con un papel coordinador.

Ya tengan el nombre de relaciones institucionales u otros más tradicionales, en muchos casos estas unidades son las responsables de la asesoría jurídica en temas de transferencias de competencias, traspasos de medios, o desarrollo estatutario, y suelen hacer de Secretaría de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, suelen autorizar los convenios y a veces registrarlos y también son competentes en relación con los conflictos. Normalmente, desde los departamentos de Presidencia o Economía tratan de coordinar las posturas en asuntos europeos y en asuntos de financiación o de firma de convenios con el Estado. También han tenido bajo su responsabilidad la preparación de la Conferencia de Presidentes en coordinación con las unidades existentes de relaciones institucionales y los gabinetes jurídicos.

Junto con las asesorías jurídicas o las unidades de coordinación normativa habituales en las consejerías de Presidencia hasta ahora, han surgido otros órganos que intentan desempeñar un papel explícito de coordinación. Son una serie de nuevas Direcciones Generales de Relaciones Institucionales y Coordinación Institucional, que intentan hacer seguimiento de todas las relaciones, reuniones, acuerdos, convenios, etc. que tienen otras direcciones generales con instituciones externas. Cabe destacar como ejemplo más relevante y original la Subdirección General de Relaciones Intergubernamentales, dentro de la Dirección General de Relaciones Institucionales dependiente del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña. Esta Subdirección General, que tiene pocos años, se encarga del impulso y la coordinación de las relaciones de colaboración y cooperación entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno del Estado y el de las otras CCAA, con especial referencia a los instrumentos de colaboración y cooperación, como por ejemplo las Conferencias Sectoriales, Comités, Consejos y otras que se puedan crear. Asimismo, esta Subdirección General tiene encomendado el registro de Convenios de Colaboración y Cooperación y, por último, la labor de estudio y publicaciones, mediante la organización de jornadas, seminarios y cursos sobre las relaciones intergubernamentales.

En Galicia cabe destacar la creación de la Secretaría General y de Relaciones Institucionales, dependiente hasta ahora de la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social, que es la unidad encargada de gestionar todos los asuntos de la Comisión Mixta de Transferencias y la negociación de transferencias en coordinación con otros departamentos. El secretario general es el secretario de la Comisión Mixta de Transferencias por parte de la administración gallega, siendo el vicepresidente de la Junta el vicepresidente de esa Comisión. Asimismo, esta Secretaría General es la responsable de la Comisión Bilateral de Cooperación, de la que también ejerce la Secretaría. Existe además en Galicia una Subdirección General de Análisis y Desarrollo Institucional de la Vicepresidencia.

En el País Vasco destacan la Dirección de Política Autonómica y Desarrollo Estatutario y la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, ambas dentro de la Secretaría General de Política Institucional y Desarrollo Autonómico en la Vicepresidencia del Gobierno vasco. La primera se encarga de toda la política de transferencias, mediante las Comisiones Mixtas de Transferencias o la Comisión Bilateral. En ella se tratan los asuntos previos a la negociación de la Comisión Técnica dentro de la Comisión Mixta de Transferencias. También hacen estudios internos (no publicados) sobre la colaboración y su efectividad y la participación de sus unidades en los órganos multilaterales de colaboración:

Desde la Vicepresidencia en 1999 se abordó un proceso de reflexión en profundidad sobre la participación del Gobierno vasco en órganos de cooperación y colaboración con el Estado y otras administraciones públicas. Se hizo un análisis teórico en profundidad desde la Vicepresidencia en orden a conocer también el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, se analizaron los órdenes del día, se pidió a todos los departamentos [su parecer] y la conclusión fue, estoy hablando un poco de memoria, que el funcionamiento de cada Conferencia Sectorial también dependía un poco de quién fuera ministro, (...) no sólo respecto a la frecuencia de su convocatoria sino respecto también a la posición bien de cooperación, colaboración, mera información, etc. [E73].

También con labores intergubernamentales, destacan diversas unidades, quizá con menor desarrollo y funciones de este tipo que en los tres casos mencionados, y habitualmente dentro de las consejerías de Presidencia (ver Tabla 21). En Andalucía destaca el Gabinete de Análisis y Relaciones Insti-

tucionales, dentro de la Vicepresidencia Primera. En Aragón, aparte del Jefe del Gabinete Jurídico, destaca la Dirección General de Relaciones Institucionales en la Presidencia. En Madrid, la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, dentro de la Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno. En la Comunidad Valenciana, la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial, Relaciones con el Estado y con la Unión Europea, dentro de la Presidencia, así como la Subdirección del Gabinete de Análisis. En Canarias, la Dirección General de Acción Exterior y Cooperación en la Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales. En Asturias, la Dirección General de Desarrollo Autonómico y Asuntos Jurídicos de la consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno. En Cantabria, la Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos. En Navarra, la Dirección General de Relaciones Institucionales, dentro del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno. En Murcia, la Dirección General de Relaciones Institucionales en Presidencia. En Islas Baleares, la Dirección General de Relaciones Institucionales, también en Presidencia, y en Castilla y León, la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, igualmente en Presidencia.

**Tabla 21. Órganos autonómicos transversales de relaciones intergubernamentales**

CCAA	Órganos
Cataluña	Subdirección General de Relaciones Intergubernamentales, Dirección General de Relaciones Institucionales, Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación
Galicia	Secretaría General y de Relaciones Institucionales, Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social, Subdirección General de Análisis y Desarrollo Institucional, Vicepresidencia
Andalucía	Gabinete de Análisis y Relaciones Institucionales, Vicepresidencia Primera, Jefe Gabinete Jurídico, Presidencia
Aragón	Dirección General de Relaciones Institucionales, Consejería de Presidencia, y Servicio de Coordinación Normativa y Relaciones Institucionales

**Tabla 21. Órganos autonómicos transversales de relaciones intergubernamentales**

CCAA	Órganos
País Vasco	Dirección de Relaciones Sociales e Institucionales, Secretaría General de la Presidencia, Dirección de Política Autonómica y Desarrollo Estatutario, Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, Secretaría General de Política Institucional y Desarrollo Autonómico, Vicepresidencia del Gobierno
Madrid	Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno
Comunidad Valenciana	Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial, Relaciones con el Estado y con la Unión Europea, Consejería de Presidencia, Abogado General de la Generalitat, Presidencia, Subdirección del Gabinete de Análisis, Presidencia
Canarias	Dirección General de Acción Exterior y Cooperación, Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales
Asturias	Dirección General de Desarrollo Autonómico y Asuntos Jurídicos, Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno
Cantabria	Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, Presidencia
Murcia	Dirección General de Relaciones Institucionales, Consejería de Presidencia
Islas Baleares	Dirección General de Relaciones Institucionales, Consejería de Presidencia
Castilla y León	Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, Consejería de Presidencia
Navarra	Dirección General de Relaciones Institucionales, Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno

Fuente: elaboración propia.

También se ha incrementado la importancia de unidades de relevancia intergubernamental de carácter sectorial, alojadas en algunas consejerías autonómicas que, aunque no es su tarea principal, se encargan de temas intergubernamentales y hacen estudios y seguimiento de la actividad colaboradora en Madrid de los cargos y funcionarios de su departamento. Así, por ejemplo, no es infrecuente encontrar en algunas CCAA, en una consejería de Sanidad, a funcionarios realizando una labor de:

Rastreo, es decir, identificar todas las comisiones en las que tenemos gente participando, [y] nos hemos quedado asustados porque (...) participamos en más de 100 comisiones y grupos de trabajo (...) multilaterales, principalmente son relaciones con el Estado, con el Ministerio de Sanidad, (...) también participamos en algunas comisiones con Agricultura, con Medio Ambiente, con Interior, con Industria, que lleva una parte de Consumo (...) Una vez que se hizo esa primera identificación, (...) cuando uno registra todos los datos pues a veces se da cuenta de qué es lo que significa lo de las relaciones institucionales [E75].

Un papel coordinador de la actividad de colaboración de las diferentes unidades o direcciones generales de los departamentos autonómicos lo desarrollan a veces los consejos de dirección de las consejerías, que se reúnen y discuten de los temas más candentes. Como relata un funcionario de Sanidad en otra comunidad autónoma, algunos temas van:

Al Consejo de Dirección. Cuando hay temas de relación, que en un momento determinado son trascendentes, pues [entonces van] al Consejo de Dirección independientemente de que a lo mejor [dada] la relación entre los directores y la consejera, cuando hay cualquier problema que se sale a lo mejor de lo que puede ser lo habitual [en materia] de coordinación, pues evidentemente lo comentas [con ella]. Pero aun así siempre [es] esta la vía formal por la cual la consejería sabe que en un momento determinado se ha tratado un tema en una reunión, porque así lo reflejas. Porque todos además cuando hacemos nuestro informe, decimos «este es un tema, (...) que puede tener un impacto, o puede saltar en un momento determinado a un nivel de consejería» [E29].

Conviene referirse por último a otras unidades peculiares que son las delegaciones, representaciones u oficinas de las CCAA en Madrid. Estas

unidades son bastante desconocidas, por falta de estudios empíricos de su funcionamiento, y no tienen la importancia en las relaciones intergubernamentales que poseen en Alemania, por ejemplo, pero parecen haberse potenciado en los últimos años y han ido adaptando su labor. Aparentemente su importancia es muy variada en las diferentes CCAA, en términos de personal y recursos, así como de su dependencia orgánica y funcional, a veces algo pintoresca, como en los casos en que depende de las Secretarías de Acción Exterior, normalmente encargadas de la actividad internacional.

Destaca, por ejemplo, la Delegación del Gobierno Vasco en Madrid, dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior, cuya labor consiste, según su regulación, en prestar asistencia al lehendakari y otros miembros del Gobierno y la Administración vasca para facilitar la labor institucional del Gobierno vasco ante la Administración del Estado. También se encarga de divulgar las políticas y actuaciones del Gobierno vasco a los medios de comunicación en Madrid, y mantiene contactos con el Ministerio de Asuntos Exteriores para hacer un seguimiento de la política exterior del Gobierno del Estado, manteniendo contactos con representaciones de otras CCAA y de regiones europeas con representación en Madrid. También hace seguimiento de las políticas de la UE a través de las Oficinas de Representación de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo en Madrid y se ofrece como sede e infraestructura para los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones vascas y como centro de apoyo para el establecimiento de encuentros entre entidades públicas y privadas vascas con las instituciones del Estado. Por último, promueve contactos regulares con el cuerpo diplomático en Madrid, y desarrolla actividades de difusión de la imagen del País Vasco en el ámbito cultural, intelectual, económico y social.

También debe mencionarse la Delegación del Gobierno de la Generalitat en Madrid, que ha evolucionado en sus funciones desde su creación el año 1983, y tiene actualmente como funciones la difusión y la promoción de la realidad catalana y la representación institucional del Gobierno de la Generalitat. Al frente de la misma hay un delegado, al que corresponden las funciones de representación, información y régimen interior. El delegado coordina e impulsa las actuaciones que la Administración de la Generalitat y la Administración Local tienen en marcha con instituciones públicas y privadas con sede en Madrid, atiende e informa a los medios de comunicación, y aborda también ámbitos como la promoción de la enseñanza de la lengua catalana y la promoción turística de Cataluña fuera del territorio de ésta. Otras delegaciones son, por ejemplo, la del Gobierno de Navarra

en Madrid, que tiene entre sus funciones la de representar a la Comunidad Foral a nivel institucional, apoyar la promoción de iniciativas públicas y privadas y también la de difundir la imagen de Navarra en la capital española. También Andalucía, Aragón, Canarias, Asturias, Comunidad Valenciana, Murcia, etc. tienen oficinas o delegaciones en Madrid (Tabla 22).

**Tabla 22. Ejemplos de oficinas o delegaciones de las CCAA en Madrid**

Delegación del Gobierno vasco en Madrid
Delegación del Gobierno de la Generalitat en Madrid
Oficina del Gobierno de Aragón en Madrid
Delegación de la Junta de Andalucía en Madrid
Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid
Oficina de Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias en Madrid
Delegación de la Comunidad Valenciana en Madrid
Delegación de la Junta de Galicia en Madrid
Oficina del Gobierno de Cantabria en Madrid
Delegación del Principado de Asturias en Madrid
Delegado de la Oficina del Gobierno de Murcia en Madrid

Otras CCAA, como Castilla-La Mancha o Castilla y León, tienen abiertas oficinas de turismo, no delegaciones o representaciones. En las demás este servicio de información turística es un servicio o departamento más de la delegación. Extremadura mantiene una oficina administrativa, dependiente de la Dirección General de Migraciones y Cooperación del Gobierno autónomo, que se dedica a atender trámites administrativos de personas mayores para facilitar trámites y se dirige desde Mérida. La Rioja mantiene un Centro Riojano.

*b · Tendencias y problemas en la gestión y coordinación de las relaciones intergubernamentales: la capacidad administrativa y los registros de convenios*

Como se señalaba más arriba, en la organización de los gobiernos y administraciones autonómicas se han podido observar en los últimos

años varias tendencias hacia una mayor coordinación de la actividad colaboradora de las distintas consejerías y unidades administrativas. En algunos casos siguiendo el modelo del MAP, una de las cosas que se ha intentado es el seguimiento y registro de los convenios firmados por las diferentes consejerías en sus relaciones con el Estado u otras administraciones nacionales o extranjeras. Cabe destacar la novedad de un registro de convenios que ha sido establecido en varias CCAA como Cataluña, Galicia, Madrid, etc.

En el caso pionero de Cataluña, el registro de convenios se estableció en 2005 y se modificó un año después para ampliar su ámbito de actuación, incluyendo no sólo los convenios entre la Generalitat con el Estado y con otras CCAA, sino aquellos que firme la Generalitat con órganos constitucionales y estatutarios, así como los acuerdos de colaboración con entes públicos de otros Estados u organismos internacionales. En su reforma se intentó potenciar también el uso de nuevas tecnologías para la tramitación de los convenios utilizando la plataforma EACAT para someter el convenio al informe de la Dirección General de Relaciones Institucionales. Por su parte, el registro de Convenios de la Junta de Galicia, gestionado también por la mencionada Secretaría General y de Relaciones Institucionales, afecta a todos los convenios suscritos por la Administración autonómica, que requieren publicidad tanto en el diario oficial como en sus páginas web, mediante la publicación de un listado en un plazo fijado dentro de los primeros veinte días de los meses de enero, mayo y septiembre, indicando con claridad aquellos convenios que impliquen obligaciones económicas. Asimismo, se requiere la autorización previa del Consejo de la Junta de Galicia respecto de los convenios plurianuales y de aquellos que impliquen la asunción de obligaciones económicas por un importe superior a 150.000 euros.<sup>40</sup>

Estos y otros desarrollos hacen pensar en la extensión de estos procedimientos y en el probable reforzamiento de unidades y mecanismos de coordinación intergubernamental en las administraciones autonómicas.

---

<sup>40</sup> Véase García Morales, M<sup>a</sup> Jesús, «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en J. Tornos (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Barcelona: Institut de Dret Públic, 2007, pp. 70-110.

## **1.5 · El efecto de la pertenencia comunitaria en la gestión y la dinámica de las relaciones intergubernamentales: efectos verticales y horizontales**

### ***1.5.1 · La CARCE como órgano transversal de cooperación y organización de la participación***

Uno de los primeros efectos en las relaciones de colaboración verticales entre el Estado y las CCAA de la pertenencia a la UE ha sido la necesidad de contar con un órgano general y transversal de colaboración que sirva como foro para discutir y ordenar, mediante acuerdos multilaterales, los mecanismos para articular la participación de las CCAA en las fases de elaboración y de aplicación del derecho comunitario en todos aquellos supuestos en que no sólo se ven afectadas por éste las competencias estatales, sino en aquellos casos, los más numerosos, donde las CCAA se ven en la necesidad de hacer oír su postura por estar sus competencias exclusivas o compartidas afectadas por las iniciativas o normativas europeas.

El órgano que ha venido realizando esta labor desde el final de los años ochenta es la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), que es una conferencia transversal, y no sectorial, que tiene encomendado el seguimiento de la participación en asuntos europeos en todo el sistema de Conferencias Sectoriales y la adopción de acuerdos generales o algunas tareas residuales que no puedan realizarse en otras Conferencias y los temas de seguimiento y discusión del desarrollo del proceso constitucional de la construcción europea. Por lo que respecta a su composición, por parte de la Administración del Estado hay diversos miembros: el ministro de Administraciones Públicas, que es su presidente, la Dirección General de Cooperación Territorial, que asume la tarea de secretaría, el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y el Secretario General de Administración Pública. Por cada una de las CCAA asiste un consejero designado por su comunidad autónoma que puede ser de Presidencia, de Hacienda u otros en función del correspondiente organigrama en cada comunidad autónoma.<sup>41</sup>

---

**41** Véase González Gómez, Alfredo. «Configuración y funcionamiento...», ob. cit. Donaire, Francisco J. «La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2005». En: Joaquín Tornos (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006. Duque Villanueva, Juan Carlos, «Las conferencias sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

La CARCE ha adoptado varios acuerdos muy relevantes que contienen las bases institucionales a seguir en las relaciones entre el Estado y las CCAA en asuntos europeos en cada una de las otras Conferencias Sectoriales. Durante los últimos quince años, la CARCE ha sido una de las Conferencias con mayor nivel de actividad, produciéndose una o más reuniones en todos los años desde su creación en 1988. Sin embargo, los datos nos indican que también es una de las que mostraba un nivel alto de absentismo autonómico, que en muchos periodos reflejaba un conflicto político latente durante toda la década de los noventa y de los primeros años de la década de 2000 en relación con la extensión de la participación autonómica en las instituciones comunitarias. Con 36 ausencias, la media se sitúa cerca de las 3 ausencias por sesión, lo que como se ha dicho la hace una de las más absentistas,<sup>42</sup> siendo el País Vasco la Comunidad Autónoma que más faltó a ella. Cataluña, por su parte asistió a casi todas las reuniones y Castilla y León, Extremadura y Madrid asistieron en todas las ocasiones.

Finalmente, por lo que se refiere a la producción de acuerdos, no es muy alta, pero son acuerdos de mucha significación ya que afectan a todo el sistema de Conferencias que han de adaptarse a ellos posteriormente. Destaca también la actividad de su órgano permanente de apoyo, la Comisión de Coordinadores, que para muchos entrevistados en asuntos europeos es un modelo de colaboración. Aunque en algunas CCAA se expresaron algunas reflexiones sobre la necesidad de repensar los cometidos y el contenido actuales de las reuniones de la CARCE, que parecen haber perdido interés para muchas CCAA una vez conseguidas ciertas reivindicaciones de participación autonómica en el proceso comunitario, es cierto que para algunos entrevistados la CARCE sigue siendo un ejemplo de buen funcionamiento, que se atribuye al hecho de que la pertenencia a la UE implica objetivos comunes que requieren coordinación y acuerdo frente a un tercero. Como afirma un funcionario autonómico:

Yo tengo la sensación de que la CARCE es probablemente la Conferencia que mejor funciona, o al menos (...) [entre] quienes hemos asistido a distintas Sectoriales, [la sensación que] se transmite es que la CARCE sirve para coordinar y en las demás Sectoriales hay demasiada arena política. Es una sensación. Probablemente la mejor argamasa de cohesión sea [tener] alguien a quien enfrentarse conjuntamente. Quizá eso, tener la Co-

---

42 Véase González Gómez, Alfredo. «Configuración y funcionamiento...», ob. cit.

misión Europea enfrente ayuda a que nos pongamos todos de acuerdo, (...) 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 [E26].

Si se compara la situación con la existente hace algunos años, como señala otro funcionario autonómico, debe observarse un progreso relativo respecto a lo conseguido por la CARCE y la participación autonómica en general:

Yo he visto (...) en los tres últimos años —al menos desde que estoy llevando estos temas— (...) un progreso importante. [Lo he notado] en los acuerdos mismos. En la participación (...) que estamos teniendo, [que] yo creo que es un éxito. Un éxito tal como está desarrollándose el tema, lo que es la participación de los consejeros en el Consejo de Ministros. Y eso sí que es —vamos a decirlo en palabras vulgares— vendible. Yo a los consejeros de mi CCAA (...) puedo decirles: oye, mirad los acuerdos que se han logrado en la CARCE. Son unos acuerdos que están dándonos progresiva y continuamente atribuciones a las CCAA [E24].

### ***1.5.2 · Las Conferencias Sectoriales como canal de participación en las decisiones comunitarias y la articulación de una posición común autonómica***

Sin embargo, para entender tanto los efectos intergubernamentales verticales como horizontales de la pertenencia debe analizarse el efecto de ésta y de los acuerdos institucionales generales en el funcionamiento de cada uno de los órganos multilaterales de colaboración a la hora de tratar con temas comunitarios, ya sean de intercambio de información o de fijación de la posición común. Como es conocido, a raíz del procedimiento de participación autonómica en asuntos comunitarios contemplado en el Acuerdo de la CARCE de 1994, se atribuye a las Conferencias Sectoriales la canalización de la participación multilateral de las CCAA en los asuntos comunitarios.

Este acuerdo distinguía entre una fase ascendente y otra descendente. En la fase ascendente cada Conferencia Sectorial debía desarrollar este

procedimiento de participación, decidiendo el grado de intensidad y el contenido de dicha participación en función del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en ese ámbito. Así, se establecía que los asuntos comunitarios que afectan exclusivamente a las competencias del Estado y respecto a los que las CCAA invoquen un interés, la Administración del Estado debía informar a las CCAA en la Conferencia Sectorial; para aquellos asuntos comunitarios que afectan a competencias legislativas exclusivas de las CCAA, se establecía que si las CCAA conseguían acordar una posición común, ésta había de ser tenida en cuenta de forma determinante por el Estado para fijar su posición negociadora en Bruselas. Para aquellos asuntos que afectaran a competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA, se establecía que si existía acuerdo entre la posición común de las CCAA y la de la Administración del Estado ésta sería también determinante para fijar la posición negociadora inicial de éste.

Aunque no existen muchos estudios sistemáticos de hasta qué punto se ha incorporado formalmente el Acuerdo de 1994 al reglamento interno y al funcionamiento práctico de las Conferencias Sectoriales, o si es aplicado de modo informal, nuestras entrevistas y algunos otros estudios<sup>43</sup> indican que el procedimiento marco del Acuerdo de 1994 no se ha desarrollado en la mayoría de las Conferencias Sectoriales y que existen aún problemas en cuanto a los flujos de información sobre los asuntos europeos y en la efectividad y anticipación de la adopción de acuerdos sobre asuntos europeos. También sabemos que no se dan muchos casos de adopción de una posición común autonómica que vincule al Estado en su posición negociadora. Estos problemas se explican en parte por las propias limitaciones que el acuerdo introducía, debido a la necesidad de los gobiernos centrales estatales de tener las manos libres para adaptarse al proceso de negociación una vez estuvieran actuando en los órganos comunitarios, y así lo contem-

---

43 Enguñadano Weiler, A. «La organización administrativa autonómica y la participación en asuntos europeos: medios personales y materiales». En: VV.AA. *La participación de las regiones en Europa*, Publicaciones de «Europa Futura». Núm. 0, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer/ Institut d'Estudis Autònoms, 2003, pp. 107-113. Morán García, M. J. «Las Conferencias Sectoriales y el procesamiento interno de participación». En: VV.AA. *La participación de las regiones en Europa*, Publicaciones de «Europa Futura». Núm. 0, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer/ Institut d'Estudis Autònoms, 2003, pp. 157-181. Rey Martínez, F. «La participación a través del Estado: Conferencias Sectoriales y conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». En: P. Biglino (ed.). *La política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003 pp. 109-156.

plaba el acuerdo, permitiendo la posibilidad de una variación sustancial en la posición negociadora inicial del Estado como consecuencia del proceso de negociación comunitaria. Asimismo se preveía que en el caso de que las CCAA no alcanzaran una posición común, que es lo que ocurre en la mayoría de los casos, el Estado se limitaría a tomar nota de los argumentos expresados por las CCAA. También se exigía un consenso entre la posición común de las CCAA y la posición de la Administración del Estado cuando las decisiones fueran susceptibles de originar aumento o disminución de los ingresos de las Administraciones Públicas.

En todo caso, el acuerdo, que ya se ha dicho que no ha sido incorporado o seguido en todas las Conferencias Sectoriales, prevé que el Pleno de cada Conferencia se reúna al comienzo de cada semestre para analizar el programa expuesto por el representante del Estado miembro al que le corresponde la Presidencia del Consejo de la UE. En la fase descendente, se establecen dos obligaciones básicas. una, de remisión a la CARCE de todos los proyectos de normas de desarrollo del Derecho comunitario y otra, de mutua información en cuanto a actuaciones administrativas y de gestión de programas comunitarios.

Más recientemente, en 2004, la CARCE adoptó otro acuerdo sobre la participación de las CCAA en las reuniones de cuatro formaciones del Consejo de la UE con consecuencias para varias Conferencias Sectoriales en su funcionamiento cotidiano. Este acuerdo establecía las reglas aplicables a la representación autonómica directa en el Consejo de la UE,<sup>44</sup> resultando afectadas diez Conferencias Sectoriales (ver Tabla 23). Estas Conferencias han de designar un representante autonómico para ir en la delegación española en varias de las formaciones ministeriales del Consejo. Para los temas del Consejo de la UE en materia de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores se ven afectadas la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales, respecto del Empleo; la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en relación con temas de Empleo y de Política Social; el Consejo Interterritorial del SNS, en relación con temas de Sanidad; y la Conferencia Sectorial de Consumo, en relación con temas de Consumo. Las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural y de Pesca se ven

---

<sup>44</sup> CARCE, *Informe sobre el proceso de participación de funcionarios de comunidades autónomas en los comités de ejecución o de comitología, durante el periodo 2003-2006*. CARCE 2006. *Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea*.

afectadas respecto a la formación ministerial del Consejo en materia de Agricultura y Pesca, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente por lo que se refiere a la formación del Consejo de la UE en esa materia, y respecto a la formación del Consejo de la UE en materia de Educación, Juventud y Cultura se ven afectadas las Conferencias Sectoriales de Educación, de Juventud, y de Cultura.<sup>45</sup>

**Tabla 23. Conferencias Sectoriales afectadas por el acuerdo de participación en el Consejo de la UE**

Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
Conferencia Sectorial de Consumo
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
Conferencia Sectorial de Pesca
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
Conferencia Sectorial de Educación
Conferencia Sectorial de Juventud
Conferencia Sectorial de Cultura

Fuente: elaboración propia.

El acuerdo prevé que en las Conferencias Sectoriales se designe el representante autonómico en las formaciones del Consejo, y que se decida sobre los asuntos a los que se aplica la representación autonómica directa. Al inicio de la Presidencia semestral del Consejo, y a partir del programa de la Presidencia, las CCAA han de determinar, en función de los asuntos incluidos en el orden del día del Consejo de la UE previsto para las reuniones programadas, aquellos asuntos a los que debe aplicarse la representación autonómica directa. Por ejemplo, en uno de los sectores afectados, Educación, un funcionario estatal señala:

<sup>45</sup> Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). *Informe sobre la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*. Madrid: MAP, 2008e.

En Educación en la Conferencia Sectorial se decidió que había dos pasos: el primer paso, que es la decisión de qué asuntos son de competencia autonómica exclusivamente y por tanto puede darse el interés autonómico, (en lo que se considera que es de competencia autonómica) [y] eso se decide en Comisión General; luego, una vez decididos los asuntos de interés autonómico, las CCAA deciden la postura común [E12].

Por otra parte, el Acuerdo de 2004, aparentemente con más éxito que el de 1994, también ha requerido la adaptación de los procedimientos o incluso de los reglamentos mediante acuerdos de estas 10 Conferencias Sectoriales, que han ido tratando el tema en los tres últimos años —la mayoría durante 2005— y han adoptado acuerdos para desarrollar en su seno el acuerdo de 2004. Los acuerdos adoptados han fijado diferentes criterios objetivos para la designación del representante autonómico, que en algunos casos se han modificado posteriormente. Los criterios elegidos, a veces tras largas discusiones, han sido diferentes en las diversas Conferencias Sectoriales, ya que en algunos casos la participación era más deseada por las CCAA que en otros. En los casos de interés de todas, se han tenido que buscar criterios objetivos para rotar en su participación. En los casos en que no ha sido posible el acuerdo en torno a un criterio objetivo, se ha recurrido al sorteo o al orden alfabético, por verse todas afectadas igual, como ocurre con la Política Agrícola Comunitaria. En algunos casos, como Educación, hubo problemas para ponerse de acuerdo, tal y como refiere un funcionario autonómico:

No fuimos capaces de ponernos de acuerdo en cuál iba a ser el sistema de representación de las CCAA para acompañar a la ministra a Bruselas. Porque ahí había muchas tiras y aflojas, [había] determinadas CCAA que tenían un interés en visualizarse mucho en Europa, [y] otros intereses nacían de determinadas comunidades del PP de visualizarse en Europa para oscurecer al Gobierno. Es decir, cada uno en función de su estrategia. Entonces había tanto interés por parte de un *pool* muy amplio de CCAA en participar, que todo el mundo quería y además, quería ser el primero; con lo cual, nos resultó muy difícil. Además, en otras Conferencias Sectoriales era más fácil llegar a acuerdos ¿no?, por ejemplo, en Agricultura... si hablan de la Pesca, pues está claro que las comunidades de Interior no vamos a querer ir. Y un poco en función de lo que se hable, hay CCAA más interesadas que otras. Pero claro, en

Educación estamos todas interesadas en todo. Entonces al final hicimos una especie de arreglo en función de [la] población alternada con [el] color político, pero sólo seis meses para que todo el mundo pueda rotar [E42].

Así, por tanto, se han usado finalmente diversos criterios, como el orden de aprobación de los Estatutos, el criterio poblacional, y en muchos casos, el criterio cualitativo aludido por nuestro entrevistado, más difícil de aplicar, como es la incidencia de la cuestión a tratar en alguna comunidad autónoma.

Asimismo, la adaptación de este Acuerdo ha llevado a la creación de órganos especializados para el desarrollo y seguimiento del Acuerdo en las Conferencias Sectoriales. En la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, por ejemplo, la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE se ha atribuido al ya existente Consejo Consultivo de Política Agrícola Común, al igual que en la Conferencia Sectorial de Pesca se ha atribuido al Consejo Consultivo de Política Pesquera Común. En la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se ha constituido una Comisión de Asuntos Europeos. En el Consejo Interterritorial del SNS se ha creado una Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos de la UE (CARCUE). Por último, para las Conferencias Sectoriales de Asuntos Sociales, para Asuntos Laborales y Mujer, las tres dependientes del mismo Ministerio, se ha creado un órgano común para las tres Conferencias llamado Grupo Técnico de Interconferencias Sectoriales (GIS).<sup>46</sup>

También las delegaciones u oficinas de las CCAA en Bruselas han desempeñado un papel cada vez más importante en la aplicación de este procedimiento de participación, ya que ellas reciben la información sobre las iniciativas comunitarias de la representación permanente de España para poder hacer un seguimiento de las iniciativas comunitarias. Cada vez más estas oficinas están recibiendo técnicos sectoriales autonómicos de la comunidad encargada de representar a las otras en un tema, que hacen el seguimiento en directo y participan en los grupos de trabajo preparatorios del Consejo de la UE.

---

46 Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). *Informe sobre la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*. Madrid: MAP, 2008e.

### ***1.5.3 · La práctica real y los problemas en la coordinación de la participación autonómica en el Consejo de la UE y en los Grupos de Trabajo en Bruselas***

La posibilidad y realización en la práctica de la participación en el Consejo de la UE, y las demandas de coordinación y acuerdo tanto vertical como horizontal que lleva aparejadas, han tenido consecuencias claras en el sistema de órganos de colaboración. Todas las CCAA han tenido ya la oportunidad de representar al resto en algún sector en las reuniones del Consejo de la UE. Como puede observarse en la Tabla 24, la actividad es intensa y afecta a varias CCAA cada semestre. Se han contabilizado ya alrededor de 100 reuniones de las diferentes formaciones del Consejo donde han participado CCAA.

En muchos casos, esta participación ha llevado por primera vez a una serie de efectos horizontales, ya que ha obligado a reuniones previas, a veces con el Estado como invitado y a veces sólo entre los representantes autonómicos, para designar su representante y definir la posición autonómica a defender por éste. Como recuerda un funcionario autonómico:

Cada caso ha sido diferente. Por ejemplo, si Medio Ambiente le correspondía a Cataluña durante seis meses, pues había dos reuniones del Consejo a las que tenía que asistir el consejero, [y entonces] pues antes se convocaba aquí en Barcelona una reunión de todas las CCAA al nivel que se considerase oportuno para concertar esta posición autonómica, y entonces a menudo se invitaba al representante del Estado, porque al fin y al cabo, hace falta encontrar una posición global [E36].

Los procedimientos de coordinación de la posición autonómica y después de la concertación de ésta con la posición del Estado se han ido creando con la práctica y a veces sobre la marcha:

Una vez que se dispone de la información, a lo largo del semestre, se va trasladando a todos los miembros de las CCAA la información que llega desde Bruselas y, previo a las reuniones del Consejo de Ministros, entonces, de acuerdo con el orden del día se convoca una reunión entre las CCAA donde se debate el tema y se llega a una postura de acuerdo que se traslada al Ministerio, y será el Ministerio el que decida si acepta o no acepta la propuesta que han elaborado las CCAA. En esas reuniones de

**Tabla 24. Ejemplos de participación en el Consejo: primer semestre de 2007**

<b>Conferencia sectorial y fecha de reunión</b>	<b>Consejo de la ue (formación)</b>	<b>Fecha del consejo</b>	<b>Comunidad participante</b>
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (13 de junio de 2005, 11 de julio de 2005)	Consejo de Agricultura y Pesca	29-1-2007, 16 y 17-2-2007, 19-3-2007, 7 y 8-5-2007	Asturias
Conferencia Sectorial de Cultura (4 de julio de 2005)	Consejo Informal de Cultura	12 y 3-2-2007	Galicia
Conferencia Sectorial de Educación (30 de marzo de 2005)	Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	16-2-2007	Galicia
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (27 de julio de 2005)	Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	16-2-2007	Andalucía
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (15 y 16 de julio de 2005)	Consejo de Medio Ambiente	20-2-2007	Navarra
Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales (20 de julio de 2005)	Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo)	22-2-2007	Andalucía
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (29 de junio de 2005)	Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	22-2-2007	Murcia

Fuente: MAP. *Informe sobre la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea*. Año 2007. Madrid: MAP, 2008e.

Bruselas acude al consejero que representa al resto de las CCAA, que las representa a todas, por tanto debe hacerse eco de la postura común, pero su intervención dependerá de que el ministro o ministra de turno acepte y

sea parte (...), porque realmente quien interviene es únicamente el ministro, pero suele ocurrir a veces que, o bien por ausencia del ministro competente o por delegación, es el consejero representante de las CCAA quien interviene en nombre de ellas [E57].

En algunos casos, estos procedimientos han puesto de manifiesto problemas de capacidad administrativa en las administraciones autonómicas y grandes diferencias entre ellas en su capacidad, como señala un funcionario autonómico de este ámbito:

El problema es que ahora todo el mundo quiere estar ahí, pero al cabo de un tiempo esto se cae. Como comunidad autónoma que no tienes demasiados medios no puedes estar cada dos por tres teniendo un despliegue tan bestia y a un montón de funcionarios yendo a reuniones y grupos de trabajo, esto caerá por su propio peso, y se asumirá que hay CCAA con más capacidad y otras con menos, y que tienen una «expertise» más grande en un tema que en otro y otras con menos... [Todo] seguirá a nivel técnico, y yo creo que se tenderá a reducir [E36].

Desde otra comunidad autónoma un funcionario de Asuntos Europeos coincide en señalar este problema y cómo se requeriría una mayor voluntad política de ciertos consejeros

El problema real es que si las CCAA tenemos ya unas plantillas justas, es un esfuerzo complementario decirle a un consejero: oye, tienes que dedicar un director general o unos técnicos para que vayan a estos comités. Entonces lo que [te] dicen [es]: [pues] primero haré el trabajo de casa (...) —vamos, no te dicen eso, pero (...) el pensamiento o la idea pueden ser eso—. Entonces, claro, el coste económico y de personal es gravoso para la comunidad pero, ¿cuál es nuestra tarea? [Convencer de] que eso es beneficioso para la comunidad. Eso tenemos que hacérselo ver a cada consejero, ¿no? que merece la pena invertir. Bueno, estos comités, todas las CCAA lo estamos diciendo, la mayoría no han funcionado tan bien como querríamos. Entonces ahora mismo estoy preparando para los consejeros, para mandar [a través de] nuestro consejero, la nueva programación de los comités para que la estudien y, [ver si] de verdad lo potenciamos esto un poco. [Y que] los comités que pidamos sean comités que a la comunidad realmente [le] interese [la] participa-

ción [en ellos]; porque si realmente interesa, los medios hay que ponerlos [E24].

Estos y otros problemas han salido a la luz al poner en práctica los Acuerdos de Participación de 2004 y en algunos casos han llevado a conflictos en el momento de la aplicación y a desconfianzas entre las diferentes partes. Otros de los problemas detectados, señalados también por algunos trabajos,<sup>47</sup> han sido la heterogeneidad de los criterios para designar los representantes autonómicos en cada Conferencia Sectorial, los desajustes entre las reuniones de las Conferencias y las del Consejo; la falta de experiencia y sensibilidad europea por parte de algunos consejeros y técnicos de las CCAA, afectando a los temas de interés autonómico elegidos; las duplicaciones de trabajo producidas, o la inadecuación de la distribución entre CCAA de las tareas por periodos semestrales para el correcto seguimiento de un asunto.

También en algunos casos, y en parte dependiendo de la personalidad y la sensibilidad autonómica de los diferentes ministros estatales, se han señalado reticencias y falta de voluntad de algunas instancias estatales (en algunos ministerios o en la representación permanente), reflejadas en problemas de protocolo o en la falta de la consideración debida a los consejeros autonómicos, así como en desacuerdos respecto al número de representantes autonómicos que pueden asistir a las reuniones y sobre el papel del consejero autonómico en el seno de la delegación española durante las reuniones.

Para tratar de responder a algunos de estos problemas se elaboró en el seno de la CARCE una Guía de Buenas Prácticas en diciembre de 2006, que trataba de organizar mejor la coordinación entre CCAA para poder alcanzar una «posición común» sobre cada punto. Para ello se señalaba que la Administración del Estado debía facilitar un foro de encuentro a las CCAA y se establecía que la comunidad autónoma designada para representar y coordinar la posición deberá elaborar una propuesta, que transmitirá a las demás para que hagan observaciones. Si alguna no participa en la reunión o formula observaciones, debe acatar el resultado alcanzado por las asistentes. La regla de adopción de una posición común en este caso prevé que ésta se alcanzará cuando ninguna comunidad se oponga.

---

47 Véase Castellà Andreu, Josep M<sup>a</sup>. «Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la unión europea». REAF, 6, 2008.

La guía también contiene reglas para que la Administración del Estado asuma dicha posición común y la integre en la posición negociadora del Estado, de acuerdo con el reparto competencial y los intereses de las CCAA.<sup>48</sup> También permite que la comunidad autónoma que representa a todas en el Consejo de la UE y coordina los trabajos técnicos solicite la creación de un «grupo de contacto» formado por un máximo de tres CCAA para el seguimiento técnico de las iniciativas comunitarias.

## **2 · La posición del Estado en el sistema de relaciones intergubernamentales: recursos legales, financieros y humanos<sup>49</sup>**

Un artículo de la década de los años noventa sobre el sistema español de relaciones intergubernamentales (RIGs) llegó a la conclusión de que el Estado:

En realidad no sabe qué es, adónde va, o qué quiere ser. La transformación de un sistema unitario centralizado en un sistema descentralizado [...] deja al [Gobierno central] en alguna zona intermedia entre su tradicional superioridad y las nuevas amenazas de marginalidad.<sup>50</sup>

Sin embargo, los mismos autores reconocían también que el nivel central había mantenido un papel importante en muchas políticas públicas y servicios. Todavía mantiene su propia red de prestación de servicios en todo el territorio en algunos sectores como el Empleo y la Seguridad Social, la Seguridad Ciudadana, las Infraestructuras y la Recaudación de Impuestos, entre otras. Asimismo, mantiene una posición estratégica en todas las redes de relaciones intergubernamentales, por ser un intermediario permanente entre la UE y las CCAA y entre éstas y los gobiernos locales.

Sus competencias de coordinación y de establecimiento de la legislación básica y sus potestades de alta inspección y supervisión en algunos sectores, su poder de gasto, limitado pero en cierta medida respaldado por

---

48 Castellà Andreu, Josep M<sup>º</sup>. «Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», ob. cit.

49 En este apartado se emplearán indistintamente las expresiones Gobierno central y Estado, aunque sus significados difieren considerablemente.

50 Bañón, Rafael y Manuel Tamayo «The transformation of the central administration in Spanish intergovernmental relations». En: *Publius*, 27, 1997, p. 85.

la jurisprudencia constitucional, y ciertas competencias transversales le han permitido mantener un papel de financiador y regulador en muchos sectores, lo que ha llevado a su intervención legislativa o ejecutiva en materias de exclusiva titularidad autonómica.

Así, con su competencia para garantizar la «coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), las CCAA afirman que el Estado ha reducido sus poderes exclusivos en áreas como Agricultura, Industria y Comercio, entre otras. En su capacidad para garantizar las condiciones de la «igualdad entre todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), las CCAA han visto la actividad estatal como limitadora de sus competencias en Servicios Sociales, Sanidad o Educación.

El papel del Estado en las relaciones intergubernamentales ha venido marcado básicamente por su intervención en el proceso de transferencias, en el proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía, en los conflictos jurisdiccionales ante el Tribunal Constitucional y la justicia ordinaria y, sobre todo, por su intervención en los órganos e instrumentos de cooperación. Los argumentos manejados y las calificaciones vertidas sobre el rol desempeñado por el Estado son muy diversos. En general, domina la opinión de que el Estado continúa siendo demasiado jerárquico en sus relaciones y no es capaz o no quiere desempeñar el papel «planificador» y de menos gestión en esta nueva etapa.

Los conflictos remitidos al Tribunal Constitucional (1316 entre 1980 y 2007)<sup>51</sup> muestran algunos argumentos empleados contra el Estado, a quien las CCAA acusan de traspasar los límites de sus poderes competenciales. Una réplica similar proviene del Estado en sus impugnaciones ante el TC por actos derivados de la actuación de una o varias CCAA.<sup>52</sup> Estas acusaciones mutuas, sin embargo, son demasiado vagas como para determinar qué está haciendo el Estado y cómo. Este apartado no se centra en el papel del Estado en todos los ámbitos posibles, sino en algunas zonas competenciales en las que no tiene poderes exclusivos.

En este apartado, se ofrecerán preferentemente ejemplos del sector de la Sanidad y de la Educación. Estos sectores han sido elegidos por

---

51 MAP. *Informe Sobre Conflictividad Estado-CCAA. Cuarto trimestre*. Madrid: MAP, 2007.

52 Pérez Medina, José María. «Recent Trends In Regionalism Development In Europe: The Perspective From Spain». *Paper for the Committee of the Regions*, 2006.

varias razones. En primer lugar, se refieren al mismo tipo de políticas según las tipologías de Lowi<sup>53</sup> y Wilson;<sup>54</sup> por una parte, son políticas distributivas y, por otra, son políticas cuyos costes y beneficios son difusos. En segundo lugar, ambas políticas han experimentado una evolución similar en el tiempo. Hasta finales de los años noventa, la gestión de la Educación y de la Sanidad por parte del Estado coexistió con la asunción de estas competencias por siete CCAA. Posteriormente, se transfirió la gestión estatal al resto de las CCAA. Por tanto, en estos sectores se puede analizar cómo se ha comportado el Estado en dos períodos diferentes. En tercer lugar, estas políticas son las que más recursos del presupuesto de las CCAA consumen.

## 2.1 • Coordinación, cooperación y alta inspección

El término *coordinación*, aplicado a las relaciones entre el Estado y las CCAA, ha sido refinado en diferentes sentencias del TC. En este proceso, las sentencias no sólo han ido decidiendo cuál de las partes del litigio tiene la razón en cada caso, sino que también han perfilado cómo deben practicarse las relaciones intergubernamentales. El concepto de *coordinación* se analiza en la doctrina jurídica española en relación con el de *cooperación* (empleado de modo intercambiable con el de *colaboración* en este apartado). Para la cooperación se presupone voluntariedad entre iguales, mientras que en la coordinación se hace referencia al poder de dirección, como consecuencia de la situación de superioridad de una de las partes, con lo que la imposición sustituye a la voluntariedad (STC 214/1989). Al igual que en la coordinación, el ejercicio de la cooperación no puede suponer una alteración de las competencias<sup>55</sup> ni el ejercicio de competencias que correspondan a otros (STC 11/1986).

La competencia de coordinación del Estado se reconoce en el art. 149 de la Constitución, para la Planificación de la Actividad Económica, la Investigación Científica y Técnica, y la Sanidad. Según la STC 32/1983, la

---

53 Lowi, Theodore. «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.» *World Politics* 16, 1964, pp. 677-715.

54 Wilson, James Q. *Political Organizations*. New York: Basic Books. Wilson, James Q. (ed.). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980.

55 SSTC 77/1984, 76/1983, 227/1998, 214/1989 y 118/1998.

coordinación supone la fijación de instrumentos que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta en el ejercicio de las competencias, para así integrar las partes en el todo, evitando las disfunciones que se producirían de lo contrario (STC 42/1983). Por ejemplo, la coordinación en el sector de la Salud debe interpretarse como la integración de los sistemas autonómicos en el Sistema Nacional de Salud con el fin de lograr una estandarización de los resultados obtenidos. En este caso, los órganos intergubernamentales tienen un carácter ligeramente diferente a otras Conferencias Sectoriales. A través de estos órganos mixtos u otros órganos intergubernamentales, el Gobierno central podrá establecer mecanismos para alcanzar decisiones comunes, pero no puede imponer sus decisiones, incluso cuando hay desacuerdo entre ellos. El ejercicio de esta coordinación, según el TC, no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma (STC 27/1987).

En el contexto español, a pesar de que la coordinación forma parte del mandato constitucional en algunos sectores como el de Sanidad, la mayoría de los dirigentes políticos regionales rechazan el mero concepto. Un diputado nacional de CiU hizo unas manifestaciones, también respaldadas por un diputado de CC, en la primera intervención del ministro de Sanidad en la Segunda Cámara (4 de mayo de 2004) señalando que:

Celebramos que algunos planteamientos de fondo (...) del pasado no se hayan reproducido en su intervención. No hemos escuchado ningún planteamiento de un proyecto de coordinación sanitaria...

Esta disputa ideologizada sobre el término no resuelve el problema de fondo de la necesidad de aunar y consensuar estrategias por parte de los actores relevantes en determinados sectores de políticas. En un reciente Informe sobre el papel de la Administración General del Estado se critica la deficiente aplicación de la regulación agroambiental comunitaria en España como consecuencia de la ausencia de instrumentos de coordinación adecuados, con lo que muchos recursos presupuestarios destinados a España han dejado de emplearse.<sup>56</sup> Este problema también está presente cuando las administraciones autonómicas elaboran planes y programas regionales

---

56 MAP. *El papel de la Administración General del Estado en el sistema autonómico*. Estudio dirigido por Joan Prats (mimeo), 2008b.

sin establecer procesos de coordinación o cooperación con otras CCAA afectadas y con el Estado. Por ejemplo, los Planes Nacionales de Residuos deben elaborarse mediante la integración de los planes regionales, pero según el citado Informe esto no se está produciendo de una forma coordinada como hubiera sido deseable.

En la práctica, puede suponerse que todo ejercicio de coordinación, como actividad de supervisión de un ente en situación de superioridad para la consecución de objetivos comunes, sólo es efectivo si el Estado tiene a su disposición dinero, capacidad legislativa para determinar unas bases mínimas y recursos cualificados de personal capaces para llevar a cabo una estrategia de coordinación y no de gestión. Estas cuestiones se detallarán en los apartados siguientes.

Se ha indicado ya que las Conferencias Sectoriales estaban diseñadas para fomentar el intercambio de puntos de vista así como para examinar en común los problemas de cada sector. El TC había mantenido la interpretación, al dictaminar en 1983 sobre la LOAPA, de que las decisiones de las Conferencias Sectoriales no pueden sustituir las facultades decisorias de las CCAA. Sin embargo, la realidad y algunas sentencias del TC parecen avalar el hecho de que en las Conferencias Sectoriales se hace mucho más que intercambiar información y pareceres sobre problemas comunes, como se ha señalado en el capítulo anterior.

A partir de diferentes sentencias del Tribunal Constitucional se podría establecer una gradación de la coordinación. Un mínimo grado de coordinación implica el intercambio de información.<sup>57</sup> Incluso para esta coordinación minimalista, la cooperación de las autoridades autonómicas es necesaria, aunque no obligatoria, a fin de ejercer la coordinación. En la STC 42/1984 se proponía que la alusión a un deber general de colaboración para facilitar la coordinación no supone un exceso de competencia. Un ejemplo de interpretación de la necesidad de esta colaboración se encuentra en la STC 67/1996, referida a temas relacionados con el ámbito de la Agricultura y la Sanidad. El TC argumenta que los «registros estatales en esta materia [sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales] deben nutrirse de las informaciones que les suministren las CCAA», reiterando afirmaciones similares de la STC 87/1985. Sin embargo, la capacidad que tiene el Estado para suplir una

---

57 Véanse las SSTC 32/1983 sobre Cuestiones Sanitarias; 51/1993 y 85/1993 sobre la Policía Local; 80/1993 sobre las Actividades Comerciales; y 193/1998 sobre Puertos Deportivos.

hipotética ausencia de información por parte de una comunidad autónoma es limitada.

Un grado medio de coordinación se refiere a la consecución de uniformidad en ciertos aspectos técnicos y la acción conjunta de las autoridades, estatales y regionales, en el ejercicio de sus competencias respectivas, a fin de lograr la integración de actos parciales en el sistema general.<sup>58</sup>

Un grado alto de coordinación se refiere a la toma conjunta de decisiones.<sup>59</sup> En los órganos intergubernamentales se practican una o varias facetas de este grado de coordinación, aunque ello varía en función de los temas que se tratan.

Claramente, los órganos intergubernamentales se emplean para el intercambio de información, pero la naturaleza del tipo de información así como su posible uso hace variar las prácticas de dicho intercambio. Por ejemplo, cuando las CCAA han innovado o liderado cambios en sectores determinados, la información fluye adecuadamente. Los entrevistados solían reconocer que estas relaciones son fluidas independientemente de los colores políticos de los gobiernos en las distintas CCAA. Los funcionarios de los niveles intermedios no tienen problemas en pedir y conseguir información de sus homólogos de otras CCAA en la mayor parte de las circunstancias.

Algunas veces el Estado consulta con las CCAA determinadas decisiones de rango supracomunitario. Salvo desarrollos normativos recientes, la necesidad de realizar una consulta no es vinculante para el Estado (por ejemplo, la tramitación de la LOGSE no fue consultada en Conferencia Sectorial) así como tampoco es vinculante el resultado mismo de la consulta. Al mismo tiempo, el margen de maniobra que les queda a las CCAA es bastante amplio. Las consultas, a veces, tienen carácter limitado, tal como manifestaba un entrevistado:

Políticamente no parece correcto negar una ley antitabaco porque parece que vas en contra del bien público. Todos los partidos políticos votaron que sí, pero en la regulación por cada comunidad autónoma, algunos de ellos han hecho un camino más intermedio, menos drástico... [E5].

---

<sup>58</sup> Véanse la STC 32/1983 en materia de Salud, y la 102/1995 sobre Medio Ambiente.

<sup>59</sup> Véanse la STC 68/1996; la 9/2001, sobre acuerdos de Pesca; la 118/1998, sobre la Planificación del Agua; o la 76/1983 (LOAPA), que trata entre otras muchas cuestiones del papel de las Conferencias Sectoriales.

Adicionalmente, también se adoptan decisiones conjuntas que se refieren a la implantación de planes nacionales o a la distribución de subvenciones mediante convenios con las CCAA. La mayor parte de las decisiones en estos ámbitos se suelen tomar en las Conferencias Sectoriales y órganos asimilados. Sin embargo, por la forma en que se desarrolla la iniciativa, y por quiénes la elaboran y presentan el borrador de discusión, parecen más bien iniciativas del Estado a las que se suman, o no, las CCAA. Como contrapartida, los acuerdos adoptados no son vinculantes legalmente, pues una comunidad puede en teoría autoexcluirse, en atención al tema tratado, de participar por ejemplo en un programa promovido por el Estado, aunque en la práctica las CCAA suelen vincularse, especialmente cuando hay reparto de fondos. Además, los acuerdos adoptados pueden matizarse en reuniones bilaterales o en los convenios para adaptarlos a las peculiaridades de las CCAA.

Al mismo tiempo, también existen momentos en los que determinadas CCAA deciden adoptar posturas unilaterales, incluso en contra de acuerdos apoyados por el resto de las CCAA. Por ejemplo, ha habido varios casos recientes de decisiones unilaterales de algunas CCAA en el sentido de fijar criterios muy diferentes o de práctica inaplicación de la legislación sobre la prohibición de fumar en lugares públicos; de elegir un calendario diferente para vacunas e incluso decidir la introducción de vacunas que no hayan sido acordadas; de enseñar en inglés la clase de Educación para la Ciudadanía, dificultando su implantación en las escuelas primarias y secundarias en Educación, o de aplicar una protección especial contra la gripe aviar.

Estas decisiones conjuntas no están sometidas a un seguimiento y evaluación de su impacto. El seguimiento, de tipo legal y financiero, se realiza en las Comisiones Bilaterales, pero como nos confirmaron todos los entrevistados, las CCAA no ponen en común los resultados alcanzados ni elaboran nuevas decisiones en función de esos resultados, aunque se detectan tímidos esfuerzos en Sanidad, Educación y Medio Ambiente como consecuencia de necesidades impuestas desde fuera de las Conferencias Sectoriales (por ejemplo, resultados escolares plasmados en los informes internacionales de PISA, compromisos internacionales para la eliminación de los gases de efecto invernadero...). Por consiguiente, tampoco existen recompensas positivas o negativas en caso de cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos o de alcance o no de los objetivos propuestos.

Además, las CCAA pueden sumarse o no a la mayoría de los acuerdos adoptados. En la aplicación autonómica de los planes nacionales, así como

en la aplicación de las normas básicas, el grado de discrecionalidad de las CCAA es considerable en algunos casos expuestos por los entrevistados como para estimar que ha habido realmente un acuerdo sobre unas bases comunes. Esta discrecionalidad no está presente en todos los sectores ni durante todo el período de tiempo estudiado. En otros casos, ha habido discrepancias acerca del carácter prolijo de las bases, que han podido ser muy exhaustivas, llegando al detalle típico de los reglamentos.

Salvo excepciones, el sistema no está pensado para adoptar decisiones conjuntas y menos para hacer un seguimiento de las mismas que vaya más allá de los controles jurídicos y financieros. Finalmente, no existe un ente con poderes y capacidad de inspeccionar y sancionar los casos de incumplimiento. La interpretación del TC y la actuación del Estado han limitado considerablemente la actuación de la alta inspección y los acuerdos entre las CCAA no incluyen la implantación de un organismo encargado del seguimiento de los acuerdos y su posterior sanción en su caso.

La alta inspección, según las SSTC 32 y 42/1983, es una competencia de supervisión que no implica dependencia jerárquica ni poder de dirección. Es solamente, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, una actividad de información o de control. Ya en la STC 6/1982, la alta inspección se refería a las cuestiones jurídicas y no al rendimiento del sistema, tal como lo manifestaban repetidamente varios entrevistados del ámbito de Educación y Sanidad.

Si bien la alta inspección es un poder constitucional del Estado en materia de Salud y Educación, fue una cuestión muy controvertida cuando se negoció la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Sanidad de 2003. La posición por defecto para la mayoría de los representantes autonómicos era su abolición, ya que se asoció a las facultades de supervisión del Gobierno central,<sup>60</sup> a pesar de que la alta inspección es bastante inofensiva en términos de su capacidad efectiva de actuación. Por otro lado, parece que esta desatención del papel de la alta inspección ha sido el resultado de un ejercicio de automoderación por parte del Estado central.

En algunos casos, los mismos profesionales autonómicos han decidido coordinarse con el fin de tener normas comunes, como se muestra en el sector sanitario. Un entrevistado nos explicaba:

---

60 Sánchez Fernández, Ana (2007). «La Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud: nuevo intento de coordinación». En *Revista de Administración Sanitaria*, 5 (3): 427-33.

El comité técnico de inspección trata de aglutinar, coordinar, los servicios de inspección de farmacia de las CCAA, en principio todos los servicios de inspección de farmacia, (...) [y] es un comité que tiene una dinámica de trabajo ya establecida, en grupos, en ponencias y que lo que viene a hacer es que los inspectores que están en los territorios, normalizan sus protocolos de inspección en los distintos ámbitos que tienen que inspeccionar y también hay una labor de elaboración de los llamados Planes Nacionales de Inspección, y bueno, ésta es la parte más débil e imperfecta del funcionamiento de este comité, porque ha funcionado un poco por el impulso de los funcionarios que van allí, [y] tienen su rutina, encuentran un interés profesional en participar, y el encontrarse con sus colegas, porque hay CCAA en que sólo hay un inspector en toda la consejería para múltiples tareas, pues ha venido a sustituir un poco a [los] servicios centrales del ministerio, de donde dimanaban instrucciones [E4].

Estas reuniones de inspectores reflejan una mayor paridad de las relaciones entre el Gobierno central y las CCAA, e intentan cubrir huecos que podrían haber sido ocupados por el Estado. En su ausencia, se produce una especie de coordinación abierta.

Un entrevistado de una comunidad autónoma consideraba que una inspección estatal era necesaria en algunas ocasiones como poder supervisor distante, que no necesitaba ser omnipresente, pero que podría aparecer en caso de necesidad. Este es el tipo de actuación que Scharpf<sup>61</sup> denomina «bajo la amenaza de la jerarquía» (*im Schatten vom Hierarchie*), donde el poder de supervisión se mantiene reservado en la sombra.

La alta inspección no se inició de forma adecuada hace años, y no se desarrolló, [por] la negativa al desarrollo a la alta inspección por algunas comunidades en aquel momento yo creo recordar que eran Cataluña y el País Vasco [...] Ahora estamos debatiendo asuntos de auditorías, [por lo] que yo creo que es bueno e importante [volver a pensar sobre el tema] [E83].

---

61 Scharpf, Fritz W. «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts» *Politische Vierteljahresschrift* 32, 4, 1991, pp. 621-634.

## 2.2 · Los recursos financieros del Estado y su capacidad de control

En las federaciones, el poder de gasto del nivel central es uno de los elementos que pone a los entes subcentrales en contra del potencial de influencia, dirigismo y supervisión que el Gobierno central puede desarrollar para llevar a cabo prioridades nacionales en los territorios. No es infrecuente escuchar voces tanto en ámbitos políticos como académicos en contra de la capacidad del Gobierno de la nación de condicionar las políticas autonómicas, ejerciendo una indebida jerarquía derivada de su actividad subvencional, que le permiten sus mayores recursos financieros. Esta cuestión será examinada a partir de dos aspectos: proporción de gasto público por nivel de gobierno y percepciones sobre el poder real del Gobierno central a partir de la financiación.

La distribución del gasto público entre los tres niveles territoriales de gobierno ha cambiado considerablemente en las últimas tres décadas. Si los gastos de seguridad social se tienen en cuenta, la proporción del gasto del Gobierno central en los gastos no financieros del sector público ha pasado de 91,0 por ciento en 1979 al 50,6 por ciento en 2005. En 2005, la participación de CCAA en el gasto público fue del 36,4 por ciento y la parte de las autoridades locales fue del 13,0 por ciento (véase la evolución en la Tabla 26).<sup>62</sup> De forma más específica, sin embargo, la proporción del gasto público del Gobierno central es mucho más baja (20 por ciento), si se descuenta el gasto del sistema de Seguridad Social.

La distribución del gasto público debe examinarse de forma combinada con la financiación de las CCAA. La financiación de las autoridades autonómicas proviene de impuestos propios (34 por ciento), participación en los ingresos estatales (21 por ciento), las transferencias de nivelación del Fondo de Suficiencia (24 por ciento) y las subvenciones condicionadas de la UE y del Gobierno central (21 por ciento). Este sistema está exceptuado para el País Vasco y Navarra, que tienen su propio sistema fiscal y la exención de la participación en los mecanismos de nivelación.

El Gobierno central tiene así un importante papel financiador de otras Administraciones Públicas. Más del 40% de su gasto son transferencias a otras administraciones. A ello hay que unir un 6% de gasto adicional en

---

<sup>62</sup> López-Laborda, J.; Martínez, J. y Monasterio, C. «Kingdom of Spain». En: A. Shah (ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 287-316.

concepto de contribución al presupuesto de la Unión Europea. La Administración del Estado aporta la totalidad de la contribución a la UE, mientras que recibe menos del 20% de los retornos, correspondiendo aproximadamente el 60% a las CCAA.<sup>63</sup>

Asimismo, el Estado emplea recursos financieros propios para impulsar determinadas políticas, aunque correspondan a competencias autonómicas. Los convenios son la fórmula más empleada para concretar la territorialización de créditos estatales. Cabe destacar el papel de las subvenciones territorializadas, que en los primeros años (1980-1990) fue un mecanismo de financiación condicionada por parte del Estado: créditos de los Presupuestos estatales destinados a la financiación de actividades autonómicas como consecuencia de traspasos de funciones y servicios. A partir de la Ley 13/1996, se trata de un instrumento para incentivar la actuación autonómica mediante la cooperación financiera estatal.

El Estado financia actuaciones de las CCAA dentro de sus competencias propias mediante convenios de colaboración (por ejemplo, los convenios con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o con el Ministerio de Educación y Ciencia), y en muchos casos mediante cofinanciación por parte de las CCAA (en Sanidad y en Servicios Sociales, por ejemplo). Sin embargo, cuantitativamente la aportación del Estado a través de los convenios autorizados con CCAA resulta una cantidad poco importante o intrascendente si se compara esta cifra con el total de ingresos autonómicos, por lo menos hasta 2004, fecha de los últimos datos consultados.<sup>64</sup> Esto fue corroborado por varios entrevistados autonómicos especialmente respecto de las subvenciones que se recibían en el ámbito de la Educación y de la Sanidad. La percepción es distinta en otros ámbitos (por ejemplo, Inmigración) y puede variar en la actualidad con la aplicación de la denominada Ley de la Dependencia.

La particular distribución del gasto público entre niveles en varios sectores ilustra la situación del Estado actualmente. A pesar del predominio del gasto autonómico en la mayoría de los sectores con competencias concurrentes, esta fórmula se basa en gran medida en el reparto de ingresos y transferencias centrales. Las CCAA hasta ahora han preferido aumentar su porcentaje de reparto de ingresos que aumentar el porcentaje de sus im-

---

**63** Gil-Ruiz, C. e Iglesias, J. 'El gasto público en España en un contexto descentralizado', *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, pp. 185-206.

**64** MAP. *Las relaciones de colaboración Estado-CCAA. Informe anual 2004*. Madrid: MAP, 2006. El Informe del año 2007 sólo presenta los datos en avance y aún no son definitivos en el momento de redacción de este texto.

**Tabla 25. Distribución del gasto público entre niveles de gobierno según función**

<b>Función</b>	<b>Nivel central</b>	<b>Nivel autonómico</b>	<b>Nivel local</b>	<b>Total</b>
Servicios públicos generales	67,0	21,3	13,7	100
Defensa	100	0	0	100
Orden público y seguridad	54,9	19,3	25,8	100
Asuntos económicos	50,8	35,6	13,6	100
Protección medioambiental	8,3	23,3	68,4	100
Vivienda y servicios comunitarios	3,1	24,8	72,1	100
Sanidad	7,7	90,6	1,7	100
Ocio, cultura y religión	24,1	32,2	43,7	100
Educación	6,5	89,4	4,1	100
Protección social	87,8	8,4	3,8	100

Fuente: López Laborda 2007.

puestos propios. En algunos casos, ese sistema ha conducido a una cierta sensación de irresponsabilidad y a la transmisión de la culpa a la Administración central por la falta de recursos, y ha llevado también a una continua dinámica de constante negociación con el Estado para hacer frente al creciente gasto público.

Esa actitud de recurrir al Estado, por ejemplo, se observa en algunas CCAA en determinados sectores como el de Sanidad. Así lo expresaba un entrevistado del Ministerio de Sanidad:

Con la cartera de servicios se planteaba el problema de que querían más prestaciones nuevas y que las financiara el Estado, y entonces lo que planteábamos es que eso no era viable, que el sistema de financiación ya no va por ahí. Se pueden meter nuevas prestaciones, pero en ningún caso lo tiene que financiar el Gobierno central y en el caso de que las nuevas prestaciones vayan a suponer cargas financieras, que no puedan soportar ciertas comunidades con el actual sistema, lo que habrá que hacer es revisar el actual sistema de financiación pero no decirle al gobierno, ponga usted más dinero para salud bucodental [E6].

La particular evolución del gasto público en Salud y en Educación ilustra el cambio del papel del Estado en estos sectores. En la evolución del sector de la Sanidad se observan tres tendencias en los últimos 150 años. Una primera tendencia es el tránsito de un sistema financiado principalmente por contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores y las empresas a otro financiado casi exclusivamente por el presupuesto público. Una segunda tendencia se refiere a los vaivenes de centralización y descentralización. La gestión del sistema, fragmentada entre el Estado y los diferentes proveedores del sector privado en las primeras etapas, se centralizó en la segunda mitad del siglo XX y se descentralizó de nuevo en dos oleadas (en primer lugar a 7 CCAA en los años ochenta y, en segundo lugar a las 10 restantes después de 2001). Este período ha coincidido con la privatización de la prestación de parte del servicio en muchas CCAA. Finalmente, las negociaciones entre el Gobierno central y las autoridades regionales sobre cuántos recursos se transfieren para cumplir con los objetivos de las políticas de Salud han pasado de ser negociaciones de sector (entre el Ministerio de Sanidad y las consejerías de Salud) a negociaciones entre los consejeros y el Ministro de Economía y Hacienda, como parte de la financiación general del sistema.

La universalización de los servicios de Salud, reconocida constitucionalmente en 1979 y financiada por el presupuesto público desde 1999, coincidió con el traspaso de competencias a las CCAA en dos etapas. Durante un largo período, el Gobierno central prestaba los servicios de Salud en 10 CCAA, mientras que tuvo que negociar la prestación de servicios y la regulación secundaria con las 7 CCAA a las que había transferido previamente las competencias. Esta situación promovió una función de supervisión, tanto en el territorio del INSALUD como en el territorio en el que las competencias habían sido transferidas.<sup>65</sup> Un entrevistado expresó que:

Ha habido un cambio sin lugar a dudas [a partir de 2002]. Mientras existió, el Insalud era la mitad prácticamente del Sistema Nacional de Salud y aunque sólo fuera por volumen económico, de población, de atención a pacientes, por todo, condicionaba de alguna manera el sistema, aunque no ordenase, pero por volumen condicionaba. Si el Insalud decidía poner o

---

<sup>65</sup> Tal como Jiménez Palacios también ha argumentado en términos diferentes. *Vd.* Jiménez Palacios, Alfonso. «La cohesión del Sistema Nacional de Salud: situación actual y expectativas». *En: Revista Administración Sanitaria*, 5(3), 2007, pp. 439-449.

no poner una vacuna determinada, o hacer esto y no hacer aquello, los demás se veían presionados en cierto sentido, al margen de que se produjeran o no acuerdos en el seno del CSNS. ¿Qué es lo que ha pasado?, que esa fuerza se ha perdido y que esa fuerza en buena medida era económica porque (...) es más complicado coordinar y cohesionar si no existe una herramienta económica potente (...) [E6].

Como muestra la Tabla 26, la proporción del presupuesto de Salud administrado por el Ministerio de Sanidad directamente no era muy alta después de haber transferido las competencias para el primer grupo de CCAA. No obstante, hasta el año 2001, el Ministerio también controlaba los recursos que se transferían a las siete CCAA con competencias en Sanidad. Por tanto, su posición de supervisión no se debió tanto a la gestión directa de los fondos (que era proporcionalmente pequeña), sino a la capacidad de influir en todo el sistema a través de la caja. Una vez perdido el recurso, tal como reconocía el entrevistado, el nivel central experimenta serias dificultades para coordinar toda la política del sector.

Yo siempre pongo el ejemplo de Europa. Europa [la UE] consigue cohesionar, coordinar y hacer políticas comunes, en buena parte a base de dinero, a base de poner encima de la mesa fondos estructurales [E64].

En Educación, el proceso de descentralización de competencias a las CCAA ha sido muy similar al de Sanidad. En una primera fase (1981-1997), se transfirieron las competencias en Educación a 7 CCAA, mientras que la Educación era prestada por el Ministerio de Educación en el resto de las CCAA. La segunda fase comenzó en 1998 con la transferencia de la administración educativa para el resto de las CCAA entre 1998-2000 (véase la distribución financiera en la Tabla 26). Según San Segundo y Vaquero, en 1975 España dedicaba sólo el 2 por ciento del PIB al gasto público en Educación. Este porcentaje creció al 4,4 por ciento en 2004.<sup>66</sup> Del mismo modo a lo ocurrido en Sanidad, la transferencia de competencias a las autoridades regionales se produjo al mismo tiempo que el gasto en Educación aumentaba.

---

<sup>66</sup> San Segundo, M<sup>a</sup> Jesús y Alberto Vaquero. *Descentralización educativa y programas nacionales de mejora*. Comunicación presentada a las XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, 2007.

**Tabla 26. Evolución de la distribución de fondos entre los gobiernos central, autonómicos y locales**

	General*			Sanidad			Educación		
	Central	Autonómico	Local	Central	Autonómico	Local	Central	Autonómico	Local
1988	67,3	19,3	13,4	11,8	78,9	9,2	46,4	47,9	5,8
1989	66,4	19,7	13,8	12,6	78,8	8,7	45,6	48,5	5,9
1990	65,8	20,2	14,0	11,5	80,4	8,1	45,4	48,9	5,7
1991	64,8	21,5	13,7	9,9	83,6	6,5	44,7	49,7	5,6
1992	64,3	22,4	13,4	9,3	84,7	6,0	39,4	51,7	5,2
1993	64,2	22,8	13,1	9,4	85,0	5,6	39,0	51,9	4,9
1994	64,5	23,1	12,3	8,9	86,4	4,7	38,1	52,6	5,2
1995	65,0	23,1	11,9	8,7	87,0	4,3	38,5	52,4	5,0
1996	62,6	24,7	12,7	8,8	87,3	3,9	32,1	59,5	4,5
1997	61,2	25,7	13,0	8,8	87,1	4,1	30,3	61,7	4,6
1998	61,6	25,1	13,3	8,6	87,1	4,3	29,9	62,5	4,5
1999	61,0	25,4	13,6	9,0	87,0	4,0	22,9	69,5	4,9
2000	59,1	27,4	13,6	8,6	88,2	3,2	9,3	83,3	4,4
2001	58,6	27,7	13,7	9,0	87,6	3,4	8,2	84,1	4,8
2002	58,1	28,1	13,9	1,5	96,4	2,1	7,5	84,8	4,8
2003	54,1	30,9	15,0	1,7	96,1	2,2	5,5	86,7	5,0

Fuente: San Segundo, M<sup>a</sup> Jesús y Alberto Vaquero (2007)<sup>67</sup>

\* Se incluyen los gastos de la Seguridad Social.

67 *Descentralización educativa y programas nacionales de mejora*. Comunicación presentada a las XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación; MAP 2004; MSC (Ministerio Sanidad y Consumo), Estadística del gasto sanitario público 2005 (mimeo).

San Segundo y Vaquero sostienen que el sistema está muy descentralizado en términos comparados y el margen de maniobra del Gobierno central es muy limitado. Argumentan que si la capacidad normativa del Gobierno central y su gasto en becas para estudiantes desaparecen en el futuro, las posibilidades de consecución de un sistema uniforme se limitarán aún más.

El proceso de descentralización ha generado dos fracturas adicionales en Educación. Uno de ellos, al igual que en Sanidad, se refiere a la lucha por el alcance y la intensidad de la supervisión de los poderes del Estado y el otro se relaciona con el uso de la lengua (autonómica o estatal) en el sistema educativo. Aunque la financiación ha sido una cuestión muy relevante en el campo educativo, parece que el debate político se ha cargado mayoritariamente de ideología: sobre el papel de la Iglesia, sobre el papel del sector privado y, en Cataluña y el País Vasco, los valores regionales y de la lengua en las diferentes concepciones de la enseñanza.

Por tanto, de los datos se desprende que en los sectores de Educación y Sanidad, la proporción del gasto público que le corresponde al Estado se ha reducido sustantivamente en los últimos años, por lo que su capacidad de condicionar las políticas autonómicas con la financiación no puede ser muy grande y la capacidad de imponer políticas tampoco. Las palabras de algunos entrevistados son elocuentes. Ya se citó la opinión del entrevistado para quien el Estado, «al perder poder de gasto y de cofinanciación, ha perdido (...) poder de coordinación» [E6]. No sólo no son realmente determinantes las subvenciones del Estado en estos sectores, sino que además a veces es tan ambiguo el aspecto que financian, que los responsables autonómicos pueden adaptarlo a sus necesidades. Como indica uno de ellos:

Entonces [a veces] son conceptos tan ambiguos (...) que si se firma un pacto para fármaco-vigilancia, el concepto de fármaco-vigilancia es tan amplio que ahí entran muchas cosas... [E29].

Además, a los responsables autonómicos les vienen bien estas partidas adicionales de dinero, porque no sólo las adaptan a sus necesidades, sino que también tienen unos recursos por los que no se tienen que luchar con otras consejerías dentro del presupuesto autonómico:

[Si recibes dinero del Estado] dices, es un aspecto menos por el que peleo, tengo un mínimo de financiación... Es una maldición la financiación fina-

lista, pero de alguna manera es una bendición en la medida que garantizas algo que tú entiendes que tienes que hacer» [E29].

En estos sectores de la Sanidad y la Educación, por tanto, parece que la capacidad de influencia del Estado a través de la financiación es más bien escasa, pues el monto principal del gasto público en estos sectores procede de las CCAA. Ciertamente, el Estado puede potenciar determinados programas, a los que las CCAA se pueden incorporar voluntariamente. La utilización de los fondos del Estado por parte de las CCAA en estos dos apartados de Educación y Sanidad no parece suponer, según los entrevistados, una invasión de competencias. En algunos casos, la posibilidad de acceder a estos fondos parece ser funcional para la gestión de sus programas.

### **2.3 · Los recursos humanos del Estado para su nuevo papel**

La capacidad de coordinación del Estado también depende del tipo de personal con el que cuenta. Ello supondría analizar qué funciones se requieren del Estado y en qué medida están capacitados sus empleados para desempeñarlas. No se dispone de la información necesaria para valorar esta cuestión; sin embargo, hay indicios que permiten afirmar que el Estado no está en las mejores condiciones para abordar con éxito la transición desde un Estado gestor a otro más bien pensante y planificador.

La evolución de la transferencia de personal del sector público sigue un patrón similar al de los recursos financieros. Entre 1996 y 2007, la proporción de los empleados públicos autonómicos aumentó del 33,2 al 50,2 por ciento (tres cuartas partes de los cuales son profesores y empleados del sector sanitario) y la proporción del Gobierno central se redujo del 43,5 al 22 por ciento (la mitad de los cuales pertenecen a las Fuerzas Armadas, Policía y Justicia), mientras que el porcentaje de empleo público local seguía siendo el mismo (en torno al 23 por ciento del total). Por lo tanto, durante este período, como no podía ser de otra manera, el personal del Estado se ha reducido significativamente. Sin embargo, un amplio porcentaje de funcionarios perciben que el Estado se ha quedado escaso de recursos. En una encuesta realizada en 2007 (CIS, encuesta 2604) a los funcionarios de la Administración del Estado, un 42% de los encuestados manifestaba, además, que a pesar del traspaso de competencias a las

CCAA, el número de funcionarios de la Administración del Estado era insuficiente.

Los recursos humanos también importan desde el punto de vista cualitativo, dado que el tipo de tareas que realiza el gobierno central es de naturaleza diferente al haber sido transferida la prestación de servicios en la mayoría de los sectores. En un reciente estudio<sup>68</sup> se ha puesto de manifiesto que los funcionarios del grupo C y D (de menor nivel) constituyen el 66,4 por ciento de todos los funcionarios de la Administración General del Estado, mientras que el tercio restante se lo reparten a partes iguales los funcionarios del grupo A (14,4 por ciento) y del B (16,8 por ciento). En principio, esto se adapta mal a las funciones que supuestamente debe desempeñar el Estado, más bien de planificación, coordinación y búsqueda de la homogeneización de estándares y no las funciones clásicas de gestión.

En los inicios del proceso de descentralización, el personal del Gobierno central no estaba dispuesto a ser transferido a las CCAA debido a problemas de incertidumbre en términos de carrera administrativa y de remuneraciones. En la actualidad, la mayoría de las CCAA ofrecen salarios más competitivos. Esto ha podido causar la migración de personal cualificado del Gobierno central, aunque no hay estudios que lo corroboren. En la encuesta del CIS de 2007 (estudio 2604), la autopercepción de los funcionarios de la Administración central era positiva en todas las dimensiones en relación con las CCAA, tal como se muestra en la Tabla 27. Sin embargo, los funcionarios de la Administración Central consideraban que los funcionarios autonómicos estaban en una mejor posición relativa en dos aspectos: en el 87,8 por ciento de los casos los funcionarios estatales pensaban que los autonómicos estaban mejor pagados y en el 54,3 por ciento creían que tenían un mejor desarrollo profesional. Por tanto, existe la percepción de que los recursos humanos del Estado son insuficientes, están peor pagados que en las CCAA y tienen menos posibilidades de desarrollo profesional.

En el resto de las dimensiones, aproximadamente un tercio de los funcionarios estatales considera que los funcionarios autonómicos son similares a ellos («ambos por igual»). Si se descuenta este tercio, así como el porcentaje de «no sabe/no contesta» (aproximadamente un 25 por ciento), la autopercepción mayoritaria (aproximadamente otro tercio) de los fun-

---

68 MAP (2008b) ob. cit.

**Tabla 27. Respuesta a la pregunta «En su opinión, y comparando a los funcionarios de la Administración General del Estado con los funcionarios de las CCAA, ¿cuáles diría Vd. que...?»**

	AGE	CCAA	Ambos por igual	N.S.	N.C.	. (N)
Son más eficaces	37,4	6,4	30,1	24,7	1,4	(1464)
Tienen mejor preparación	35,8	5,1	37,8	20,3	1,1	(1464)
Prestan un mejor servicio al ciudadano	26,8	11,3	42,1	18,3	1,5	(1464)
Están mejor pagados	2,1	87,8	2,3	7,2	0,7	(1464)
Son más imparciales en su actuación	37,8	2,3	38,6	20,0	1,3	(1464)
Trabajan más	27,6	3,4	43,2	24,5	1,3	(1464)
Tienen mayores posibilidades de desarrollo profesional	7,0	54,3	14,1	24,1	0,6	(1464)
Dependen menos de los políticos	48,6	6,0	28,7	16,1	0,6	(1464)

Fuente: CIS 2007, encuesta 2604 realizada a funcionarios de la Administración General del Estado.

cionarios estatales respecto a los autonómicos en dichas dimensiones es positiva, pues se consideran a sí mismos como más eficaces, mejor preparados, que prestan un mejor servicio al ciudadano, son más imparciales en sus actuaciones y dependen menos de los políticos.

En las diferentes entrevistas realizadas para este proyecto se valoraba la importancia de tener las cualificaciones y el liderazgo oportuno para dirigir o en su caso consensuar con las CCAA las políticas públicas de interés común. Los entrevistados autonómicos coincidían normalmente en que el Estado tenía buenos expertos con los que dialogar sobre las tareas que hasta ahora se han desempeñado en los órganos de cooperación. Sin embargo, también se echaban en falta tareas que hasta ahora no se desempeñaban en el sistema, como es una mayor decisión conjunta y una mayor evaluación conjunta de los impactos de las políticas. Si estas tareas se tuvieran en cuenta, probablemente el Estado no esté dotado de los recursos humanos necesarios para desempeñarlas.

## **2.4 · Los recursos legales del Estado y la uniformización de las condiciones básicas**

El principal objetivo del Gobierno central en un sistema multinivel es conseguir la uniformización o la estandarización de la calidad de vida de la población. El objeto concreto de la estandarización tiene consecuencias muy diferentes para el sistema de relaciones intergubernamentales así como para el papel del Estado. Cuando las CCAA ejecutan legislación estatal, el Estado tiene potestad de supervisión, de formular requerimientos y de impartir directivas o instrucciones generales, pero cuando las competencias son concurrentes, el Estado sólo puede conseguir esa uniformidad mediante alguna forma de colaboración.

Una medida común en las federaciones es la estandarización de los derechos de partida, como por ejemplo la universalización de las prestaciones sanitarias, o del derecho a la educación hasta una determinada edad. A veces estas opciones suelen estar consagradas en la Constitución. En otras ocasiones, la determinación de condiciones iguales de partida se extrae de la capacidad del Estado para establecer ciertas bases o una legislación básica mínima en competencias que no ejecuta. A la uniformización de los derechos de los ciudadanos habría que añadir otros elementos susceptibles de uniformización: los recursos (p.ej., euros presupuestados y ejecutados por ciudadano para un sector determinado o para todo el sector público), las habilidades (p.ej., formación uniforme de profesores, médicos y especialistas), los procesos (p.ej., tratamiento de las listas de espera), los productos (p.ej., número de pacientes dados de alta, número de intervenciones quirúrgicas) o los impactos (p.ej., nivel educativo de la población de determinada edad o nivel de salud).

En primer lugar, el establecimiento de bases supone la promulgación de normas, con rango de ley según la STC 42/1983, que fijen condiciones y requisitos mínimos para todos los actores del sistema. Estas bases se refieren a medidas concretas de carácter general no circunscritas a una comunidad autónoma específica. El Tribunal Constitucional ha ido precisando esto en sus diferentes sentencias. Por ejemplo, la autorización de ciertos medicamentos o productos sanitarios o los requisitos técnicos y condiciones mínimas de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios se consideran por el Tribunal competencia estatal básica, así como la fijación de los criterios generales, los requisitos y las condiciones mínimas de los puestos de trabajo en los servicios sanitarios. En estos casos se en-

tiende que la coordinación es inherente al ejercicio de las competencias de carácter básico,<sup>69</sup> si bien la competencia de fijación de bases es distinta a la de coordinación (STC 32/1983).

El Estado puede ejercer en solitario la competencia de fijación de bases, pero en cambio, necesita de la colaboración de las CCAA para que la coordinación y la alta inspección sean posibles. La elaboración de esta legislación básica no está exenta de problemas. En ausencia de una adecuada segunda Cámara Territorial que intervenga en el proceso legislativo a través de los representantes de los poderes territoriales, el Tribunal Constitucional debe intervenir continuamente para resolver los conflictos.

La aprobación de la normativa básica presenta problemas diferentes en función de que sea aprobada con o sin consenso. En el caso de aprobación por consenso entre niveles de gobierno, la definición del marco que el Estado ofrece es demasiado vaga y el grado de discrecionalidad de las CCAA aumenta considerablemente. Por otra parte, si los mandatos legislativos no van acompañados de los recursos para llevarlos a cabo, y en ausencia de un sistema efectivo de control de eficacia de cumplimiento de la ley, las CCAA no están siempre dispuestas a cumplir con esos mandatos, y los recursos autonómicos no se dirigen en tal caso a conseguir las prioridades del Gobierno central. Esto nos fue recordado por un director general autonómico de Salud en relación con la ley que prohíbe fumar tabaco en lugares públicos. Como la ley no ha sido categórica en prohibir fumar en bares y restaurantes y esta prohibición depende de ciertos criterios, su interpretación se deja en manos de la CCAA, que al final decidirán cómo se implanta la ley:

Entonces, la ley tiene un carácter muy básico. (...) Y al final entran los criterios de interpretación de la ley, que son importantes porque las competentes somos las CCAA, y al final quien decide si el establecimiento de enfrente se sanciona o no, pues será esta casa [esta Consejería]. Entonces, ¿cómo interpretar cuál es la separación en un local? Puede parecer un tema menor; pero eso puede ser objeto sin exagerar de tres o cuatro reuniones técnicas, (...) Y al final, como es muy difícil llegar a acuerdos sobre qué entendemos por superficie útil de un local, qué entendemos por separación física de un local, qué entendemos por conceptos como doble

---

<sup>69</sup> STC 194/2004, sobre parques naturales, y STC 104/88, sobre Coordinación de las Administraciones Penitenciarias.

actividad en un local, se llegan a definiciones muy ambiguas, que permiten que la Comunidad Autónoma de Aragón entienda que la separación de un local puede ser una cortina de un material plástico (...) [E29].

En el segundo caso, cuando una ley básica no se ha aprobado por consenso (al menos entre los dos principales partidos políticos del ámbito nacional), el cambio de mayorías puede traducirse en un cambio de la ley básica, como ha ocurrido en la educación secundaria y universitaria en España. En este ámbito, en el que hay importantes divisiones ideológicas, las relaciones entre los dos grandes partidos políticos nacionales han sido de mucho enfrentamiento en las últimas legislaturas. Esto ha ocasionado la aprobación de textos legislativos sin el acuerdo del principal partido nacional en la oposición. El Gobierno central se ha impuesto unilateralmente en estos casos, pero ello no suele ser sostenible a largo plazo. En los últimos ocho años, por ejemplo, los dos principales partidos políticos han puesto en marcha sus propias leyes para la universidad, la educación secundaria y la primaria. Lo mismo ha ocurrido con el Plan Hidrológico Nacional, que aun no siendo legislación básica, ha sido rechazado y cambiado parcialmente por el gobierno del PSOE en lo que respecta a los trasvases.

En 2002, la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación), un proyecto de gobierno del PP, fue aprobada en el Parlamento con el único apoyo de Coalición Canaria. Esta ley fue ampliamente criticada, no fue adecuadamente negociada en foros intergubernamentales y fue sustituida por el Gobierno del partido socialista cuando accedió al poder en 2004 a través de un proceso intergubernamental más negociado, aunque el PP tampoco ha prestado su acuerdo a las leyes promulgadas por el PSOE. No obstante, como esta última ley pasó por la Conferencia Sectorial y siguió un proceso de mayor negociación, es posible su sostenibilidad futura. El unilateralismo del anterior gobierno del PP en este sector parece haber dado paso a un mayor multilateralismo por parte del PSOE y más negociación entre las partes a partir de 2004. No obstante, está por ver si esta mayor negociación y consulta multilateral se institucionalizará en el futuro. Adicionalmente, como las cuestiones que conciernen a la Educación son ideológicas y polémicas y los partidos intentan mostrar a los electorados sus opciones, según Tiana,<sup>70</sup> la negociación de la ley se vio favorecida porque se realizó a puertas cerra-

---

70 Tiana, Alejandro. La coordinación sectorial en materia de educación en España *Revista de Administración Sanitaria*, 5, 3, 2007, pp. 373-389.

das y alejada de los medios de comunicación. Por tanto, a la crítica de que las relaciones intergubernamentales se celebran entre poderes ejecutivos, se añade la crítica de que estas relaciones son poco transparentes y esta falta de transparencia facilita los acuerdos.

En segundo lugar, por lo que respecta a la consecución de una igualdad en las condiciones básicas, el logro de esta uniformidad parece estar lejos de haberse materializado, aunque algunos autores<sup>71</sup> mantienen que las disparidades regionales en gasto *per capita* se han reducido como consecuencia del desarrollo del Estado autonómico. El análisis de los impactos del Estado autonómico puede medirse de varias formas. En este apartado se resumen los resultados de un informe<sup>72</sup> sobre la consecución de los Objetivos de Lisboa para 2010 de forma regionalizada. La Unión Europea se propuso la meta de constituirse en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo mediante la potenciación de las nuevas tecnologías y sin renunciar a la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental. Esta aspiración se desagregó en objetivos operativos para ser alcanzados en el año 2010: la tasa de empleo agregada debería situarse en el 70 por ciento; la tasa de empleo del colectivo femenino, en el 60 por ciento y la de los mayores de 55 años en el 50 por ciento; el gasto en investigación y desarrollo debería situarse en un 3 por ciento del PIB, del cual un 60 por ciento debía ser gasto privado; y la reducción en un 10 por ciento de la emisión de gases de efecto invernadero.

En la Tabla 28 se muestra que el indicador global del cumplimiento de los Objetivos de Lisboa, teniendo en cuenta la información que se encuentra regionalizada, alcanza unos resultados dispares en todas las CCAA para 2002 y la distancia entre los más cumplidores (Navarra, País Vasco y Madrid, con un índice de 54,2 al 57,9 sobre 100) y los menos cumplidores (Extremadura y Andalucía, -2,2 y -8,9) es muy considerable. Por tanto, para la cesta elegida de indicadores y su impacto global en el cumplimiento de los objetivos se puede afirmar que la consecución de estos estándares uniformes está lejos de materializarse.

---

71 Como De la Fuente Moreno, Ángel, Xavier Vives y Ramón Caminal (directores). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Bilbao-Barcelona:Fundación BBVA-Instituto de Estudios Autonómicos, 2003.

72 De la Fuente, Ángel y Ángel Estrada. «Indicadores de cumplimiento regional de los objetivos de Lisboa. Metodología, fuentes y resultados». Documento de trabajo 2006-01 de la Dirección General de Presupuestos, 2006.

**Tabla 28. Indicador global del cumplimiento de los Objetivos de Lisboa (2002)**

Navarra	57,9
País Vasco	57,3
Madrid	54,2
Aragón	43,4
Cataluña	41,1
Rioja	38,7
Baleares	30,5
Castilla y León	28,1
Valencia	24,5
Cantabria	23,5
Asturias	20,5
Murcia	18,0
Canarias	17,2
Castilla la Mancha	16,4
Galicia	16,2
Andalucía	-2,2
Extremadura	-8,9
España	28,4

Fuente: Fuente y Estrada 2006: 6.

La evaluación de los resultados o los impactos de las políticas del Estado autonómico aún está por hacerse de forma desagregada y con información útil para cada uno de los sectores de las políticas. En primer lugar, el logro de objetivos o impactos comunes del Estado y las CCAA no ha sido una preocupación sostenida del Estado. Si existe uniformidad entre las regiones en los indicadores de Salud de la Población o en los indicadores de Educación, esto no ha sido parte de un plan preconcebido y ejecutado por el Estado y las CCAA con las fases clásicas de decisión, implantación y evaluación conjunta. En materia de Educación, existen importantes diferencias entre las CCAA en los resultados en competen-

cias básicas para la enseñanza primaria y secundaria.<sup>73</sup> No obstante, en este sector los distintos actores se están intentando orientar hacia la consecución de los Objetivos de Lisboa,<sup>74</sup> tanto desde el punto de vista de la adopción de decisiones y su implantación como de la evaluación conjunta. Por tanto, se está buscando un papel más paritario (cooperativo) entre el Estado y las CCAA. Como este procedimiento paritario es relativamente nuevo, queda por ver si el cambio de papeles del Estado es permanente o sólo provisionalmente vinculado al Gobierno de la actual legislatura.

En segundo lugar, la normalización de los recursos *per capita* no se ha logrado hasta el momento en aquellos sectores para los que existe información desagregada. Por ejemplo, en el sector de la Salud, la equidad y la cohesión han sido cuestionadas por varios motivos. Antes de 2001, un estudio del BBVA (2001) sostuvo que el diferencial en gasto *per capita* entre las CCAA fue el más bajo del mundo, pero que esta diferencia ha aumentado recientemente (López Casanovas); por su parte, Rey del Castillo pone en duda la equidad del sistema, porque el Ministerio de Sanidad no está en condiciones de garantizar un conjunto mínimo de principios y normas nacionales a través de mecanismos de corrección de desviaciones de gasto *per capita*.<sup>75</sup> Por tanto, el Estado no está siendo capaz de garantizar la uniformidad del sistema ni por la parte de los insumos ni por la parte de los resultados.

Finalmente, otras propuestas para analizar el grado de uniformidad del sistema se basan en cómo se territorializan las inversiones del Estado. En un informe reciente<sup>76</sup> se mantenía que la territorialización de las inversiones en Infraestructuras y Medio Ambiente no responde a los principios de equidad territorial en todo momento, sino que se basan frecuentemente en las mayorías del Parlamento nacional. Se plantea, por tanto, una huida de la negociación multilateral de las partes hacia una negociación entre partidos políticos y representantes de unos intereses territoriales frente a otros, como consecuencia de las presiones ejercidas en las Cortes Generales.

---

73 TIMSS. Trends in International Mathematics and Science Study, ISC. PISA (2000, 2003): Programme for International Student Assessment, OCDE, Paris, 1995.

74 Tiana (2007), ob. cit.

75 Rey del Castillo, Javier. «¿Son los servicios regionales de salud en España la garantía de la protección sanitaria universal?». En *Revista de Administración Sanitaria*, 5(1), 2007, pp. 35-59.

76 MAP (2008b) ob. cit.

## 2.5 · ¿Inercia centralista e intervencionismo u órganos en busca de un nuevo papel?

El papel del Estado está cambiando lentamente tanto en la Salud y en el sector de la Educación. En el sector de la Salud, en el primer período democrático entre 1978 y 2002, el Gobierno central se encontraba en una posición clara de supervisión. Sin embargo, al mismo tiempo, signos de competencia entre CCAA empezaron a aparecer cuando éstas introducían prácticas innovadoras o presentaban mayor protección incluyendo algunos servicios gratuitos en su cartera de servicios.<sup>77</sup> No parece que la competencia entre CCAA haya entrado en el diseño inicial del Gobierno central. Parece haber sido un efecto colateral de una menor capacidad del Gobierno para controlar el sistema.

A primera vista y de acuerdo con la distribución formal de competencias, el Gobierno central puede ejercer poderes de supervisión, aunque por autorrestricción o por las interpretaciones del Tribunal Constitucional, estos poderes han estado muy disminuidos. En la práctica, el grado de coordinación es bajo y la capacidad jerárquica del Estado muy limitada, especialmente en los casos de Sanidad y Educación. Además, el sistema dual presente en estos ámbitos sectoriales hasta finales de los años noventa (con sólo la mitad del territorio de Salud-Educación transferidos a las CCAA) y la capacidad financiera de los ministerios centrales ayudaron a fortalecer una mayor capacidad de supervisión del Gobierno central. Una vez que se produjo la transferencia de competencias al resto de las CCAA, la capacidad de coordinación y supervisión jerárquica del Estado casi ha desaparecido.

Una vez que la supervisión ya no era posible con la devolución de competencias al resto de las CCAA, se inició una nueva fase en 2003. La Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Sanidad de 2003 renovó el compromiso con la cohesión (no exactamente coordinación) del sistema y la estrategia ha cambiado ligeramente mediante el fortalecimiento de la reciprocidad y la minimización de la función de supervisión. La Ley da más poder a las CCAA en algunos organismos existentes que se convierten en más intergubernamentales: la misma CISNS, la Agencia para la Evaluación de Tecnologías, la Agencia Española de Medicamentos y las diferen-

---

<sup>77</sup> Costa-Font, Joan y Ana Rico, Vertical competition in the Spanish National Health System (NHS), en *Public Choice* 12, 2006, pp. 477-498.

tes comisiones. El papel del CISNS se ve reforzado, ya que tiene que ser consultado sobre las competencias asignadas al Gobierno central, lo que daría a las CCAA un papel más relevante en los procesos de decisión. Los entrevistados confirmaron que había una mayor relación entre iguales (reciprocidad y paridad) entre el Gobierno central y las autoridades regionales a partir de 2003. Como un director general autonómico de Salud nos dijo:

La situación está cambiando porque [...] ya estamos hablando de relaciones de igual a igual, de comunidad autónoma a comunidad autónoma, y el Ministerio como coordinador de esas decisiones. Y eso sí que se está notando [E31].

El logro de la reciprocidad no es aún concluyente. Otro director autonómico de Salud apuntaba que el Ministerio de Sanidad todavía está tratando de recurrir a las facultades de supervisión debido a cierta inercia tanto por parte del Gobierno central como por parte de las CCAA:

En Sanidad han existido una serie de CCAA que desde [inicios de] la década de los años 80 crean la Consejería de Sanidad [...] En ese momento lógicamente el papel del Ministerio de Sanidad tiene que cambiar ostensiblemente, [pero] el Ministerio sigue utilizando un poco todos los recursos de las CCAA como si fuesen sus delegaciones. [Lo mismo se puede decir de las CCAA] a veces uno tiene que tomar decisiones impopulares o con cierto grado de dificultad y entonces pide ayuda [al] Ministerio [E75].

En el sistema educativo, el papel del Estado también ha sido de supervisión en el pasado. En 2002, el Gobierno central cambió el sistema de manera unilateral sin la participación autonómica. Desde 2004, un nuevo cambio de la educación secundaria y primaria se llevó a cabo de una forma más negociada con las CCAA. La nueva legislación no ha cambiado drásticamente el papel de las CCAA en el sistema y una mayor reciprocidad no aparece en la Ley. Sin embargo, la Conferencia Sectorial se centra en la obtención de resultados y parece que se ha realzado el papel de las CCAA, aunque aún se demanda cierto liderazgo del Estado para el impulso de proyectos.

En suma, el Estado ha perdido en los sectores analizados muchas competencias de gestión directa y ahora debe aún redirigir sus esfuerzos hacia

tareas más sistémicas de diseño y de evaluación de los resultados alcanzados por cada una de las partes. Las partes deben actuar de forma coordinada y alguien debe liderar esa coordinación. Perfectamente podría encargarse a una comunidad autónoma hacerlo, pero esto parece hoy inviable pues cualquier intento por parte de una comunidad autónoma levantaría recelos en el resto. En otros casos habrá de recurrirse a fórmulas más cooperativas y voluntarias, en las que también algún actor deba ejercer el liderazgo, porque incluso en estos casos se precisa de voluntad, recursos y visión de futuro.

### **3 · Pautas y tipos de conflictividad en las relaciones intergubernamentales**

#### **3.1 · La normalidad del conflicto entre niveles de gobierno**

Crommelin identifica cuatro enfoques de gestión de conflictos en los sistemas federales.<sup>78</sup> En primer lugar, la resolución formal de conflictos resalta la solución jurídica de los problemas entre las unidades de la federación. Este enfoque es muy relevante en países como Estados Unidos, Canadá, Australia y España, mientras que en Alemania desempeña un papel poco destacado o en Suiza el control judicial se limita a la legislación cantonal. En segundo lugar, la resolución informal de conflictos es el mecanismo por el que las partes deciden arreglar las disputas jurisdiccionales antes de acudir al Tribunal Constitucional. En algunos países como en Sudáfrica o en España, la legislación anima u obliga a las partes a agotar vías informales de resolución de conflictos antes de acudir al TC. En tercer lugar, la prevención de conflictos se refiere a la articulación de foros intergubernamentales para intercambiar información, consultar la opinión de las partes y adoptar e implantar decisiones conjuntas para evitar conflictos entre unidades de la federación. Este enfoque de gestión de conflictos ha sido presentado al hablar de los instrumentos (verticales y horizontales) de cooperación. Finalmente, existe un cuarto enfoque que consiste en la resolución popular de los conflictos, que se ciñe a la posibilidad de que los ciudadanos voten en referéndum determinadas leyes, como puede ocurrir con

---

<sup>78</sup> Crommelin, Michael. «La resolución de conflictos en los sistemas federales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm 167, 2001.

las leyes federales suizas. En este apartado se tratarán los mecanismos formales (judiciales) e informales (políticos) de gestión de los conflictos intergubernamentales en España.

Los conflictos entre el Estado y las CCAA pueden deberse a las interacciones sobre la capacidad normativa que se producen entre distintos niveles de gobierno, por ejemplo en torno a la normativa básica emitida por el Estado, y en general se centran en las disposiciones que vulneran el marco entendido de distribución de competencias. Los mecanismos de resolución de estos conflictos son tanto políticos como judiciales.

### **3.2 · Conflictos políticos y de política pública y las vías políticas de resolución**

La solución política de los conflictos implica que las CCAA y el Estado negocian para evitar el conflicto, aparcando decisiones que pueden suscitar una oposición frontal. Muchos conflictos nunca llegan al ámbito judicial como consecuencia del proceso de elaboración de las decisiones y los acuerdos que tiene lugar en los órganos intergubernamentales. Las Conferencias Sectoriales en las que participan los ministros del Gobierno central y los consejeros de las CCAA no son sino el último paso en el que se formalizan determinadas decisiones. Otras decisiones no llegan ni siquiera a la Conferencia Sectorial, pues son decisiones adoptadas en órganos técnicos de segundo o tercer nivel, con las que las CCAA y el Estado suelen estar de acuerdo y simplemente las implantan en sus respectivos territorios (sin necesidad de una aprobación formal en el Pleno de la Conferencia). No obstante, cuando una decisión requiere del procedimiento formal de aprobación en Conferencia Sectorial, normalmente, la decisión o el tipo de norma a aprobar suele trabajarse en los distintos y múltiples órganos técnicos en la que una Conferencia Sectorial delega su trabajo principal. La decisión va escalando niveles conforme se fragua el acuerdo de todas las CCAA involucradas. Según los entrevistados, en este proceso se desarrolla un proceso constructivo en el que el unilateralismo está mal visto. Así lo manifestaba un entrevistado de una comunidad autónoma:

La Comunidad Autónoma X ha hecho una barbaridad que nos parece indigna. Existía un consenso técnico y político en el tema de vacunaciones,

en la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial, donde están todas las Direcciones Generales de Salud Pública de las CCAA. Había un consenso técnico y político en el sentido de que todo lo que se ha acordaba en esa Comisión se aceptaba. Y no se discrepaba una vez acordado en comisión. Ese consenso ha existido hasta que la Comunidad Autónoma X ha decidido vacunar de la varicela y del hemofilus en niños. Ahí ha saltado el consenso pero [hay que decir que] otras comunidades del mismo partido no la han seguido. Pero este episodio nos ha sorprendido a todo el sector en el ámbito de la Salud Pública, ya que era un tema de amplio consenso, ahora roto por la Comunidad X. Este es un problema en el sector sanitario, que, tradicionalmente, a pesar de que sí se ha utilizado políticamente, no está muy politizado. Esto crea un precedente muy peligroso, se puede discrepar, se pueden presentar informes, puedes hacer todo, pero si se sabe que en el ámbito de la Comisión de Salud Pública los directores generales llegan a un acuerdo, cada consejería debe aceptarlo [E31].

Sobre esta cuestión se pronunciaron varios directores generales de Sanidad de distintas CCAA coincidiendo en el veredicto contra el unilateralismo. Generalmente ni en Sanidad ni en otros sectores suele haber posturas unilateralistas relevantes, pues a pesar de las relaciones políticas de confrontación entre los dos grandes partidos, en los foros intergubernamentales suele distanciarse la adopción de acuerdos de esa mayor politización en la escenificación de determinadas posturas de cara al electorado. Según muchos entrevistados, las relaciones en general no son conflictivas a pesar de la distinta afiliación política:

Sí, a veces se ha notado la pertenencia [de alguien] a un partido en las intervenciones, pero después a la hora de llegar y aprobar, lo aprueba como todos [E2].

Puede haber opiniones de una comunidad en la reunión con las que no estemos de acuerdo, luego cuando vuelves, llamada telefónica, visita o lo que sea, concretar una reunión con los técnicos y sin ningún problema [...] aunque sean de signo político distinto [E78].

Las relaciones entre los dos partidos principales del ámbito nacional así como sus estrategias respectivas de gobierno y oposición influyen mu-

cho en el tipo de conflictividad existente en los órganos intergubernamentales así como su visibilidad externa. En cualquier caso, el nivel de conflictividad varía en función del sector y ello depende especialmente del grado de competencia económica o política que el sector suscite. Los sectores de Sanidad y Educación suscitan notable competencia entre los partidos políticos aunque la naturaleza del sector ofrece distintas connotaciones.

En Sanidad y en Educación, los entrevistados coinciden en que la VIII Legislatura ha sido anómala dado que se han planteado numerosos conflictos de tipo político y las relaciones han estado muy politizadas, aunque por razones diferentes. En el caso de Sanidad, los conflictos han versado básicamente en torno a la financiación; en cambio, en Educación los conflictos están mucho más ideologizados por las fracturas derivadas de la división entre enseñanza laica y religiosa, por ejemplo.

Es lógico que estos dos sectores conciten el mayor grado de politización si se piensa que constituyen por término medio un alto porcentaje del gasto autonómico. Los conflictos se han escenificado de formas diversas abarcando desde el abandono de las reuniones de la Conferencia Sectorial de los consejeros del partido de la oposición en el ámbito central hasta la exigencia en la vía judicial de que se convocara un pleno extraordinario del CSNS para debatir determinados temas.

Aún así, quienes abandonan la Conferencia Sectorial son conscientes de que tienen que seguir trabajando en estos órganos y que el abandono de las reuniones es una cuestión táctica que suele responder a los intereses de partido.

### **3.3 · Los conflictos jurídicos y el uso de los procedimientos formales de resolución**

Otros conflictos pasan a la vía judicial. Estos conflictos no se derivan necesariamente de problemas surgidos en los foros intergubernamentales. La resolución de conflictos se desarrolla normalmente en dos fases cuando se refiere a la posibilidad de que las normas autonómicas generen un conflicto de competencias. Todas las normas autonómicas son sometidas al examen de la Comisión de Seguimiento de las Disposiciones y Actos de las CCAA, que actúa bajo la responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo Autonómico. La Comisión, en la que participan miembros de los

distintos ministerios, se reunió 47 veces y examinó 825 leyes autonómicas en la VIII Legislatura entre 2004 y 2008.<sup>79</sup> La actividad de la Comisión derivó en tres tipos de decisiones, en las que se ofrece una opción de negociación política del conflicto:

a) Constatación de los motivos de inconstitucionalidad de la norma. En este caso puede optarse por dos vías. Una primera opción consiste en impugnar ante el Tribunal Constitucional mediante acuerdo del Consejo de Ministros. En la VIII Legislatura, esto se produjo en 16 ocasiones. Una segunda opción consiste en convocar la Comisión Bilateral (20 leyes de la VIII Legislatura). Para este último supuesto, ya se ha indicado que en la Ley Orgánica 1/2000, por la que se reformaba el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se han ampliado los plazos, lo que facilita la resolución extrajudicial de los conflictos.

b) Constatación de la inexistencia de observaciones por parte de los ministerios o de la existencia de observaciones que no fundamentan un recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado. Los ministerios habían formulado observaciones a 211 normas del período sin que dieran lugar a un recurso de inconstitucionalidad.

c) Remisión de una carta de cooperación. Se remitieron 96 cartas en la última legislatura, más 24 cartas una vez aprobada la norma<sup>80</sup> a la comunidad autónoma respectiva. La carta de cooperación suele ser consecuencia de apreciar que la aplicación o el desarrollo de una norma autonómica pueden ocasionar controversias competenciales. La resolución del conflicto se puede dar bien mediante un adecuado desarrollo reglamentario o bien mediante la modificación de la norma o, finalmente, mediante una aplicación correcta de la misma.

Adicionalmente, tanto el Estado (en 36 ocasiones, 1 parcial en la VIII Legislatura) como las CCAA (en 74 ocasiones, 6 parciales en la VIII Legislatura) pueden desistir de sus pretensiones mediante desistimiento de una impugnación planteada ante el TC. Los desistimientos pueden ser adoptados mediante acuerdos previos formalizados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación o a iniciativa del Estado o de la comunidad autónoma sin acuerdo previo en esta Comisión Bilateral. En la Tabla 29 se ofrecen datos sobre cómo se reparten los conflictos.

---

<sup>79</sup> MAP (MAP). *Informe Sobre Conflictividad Estado-CCAA durante la VIII Legislatura*. Madrid: MAP, 2008c.

<sup>80</sup> MAP 2008c, ob. cit.

**Tabla 29. Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional por ministerio (1980-2008)**

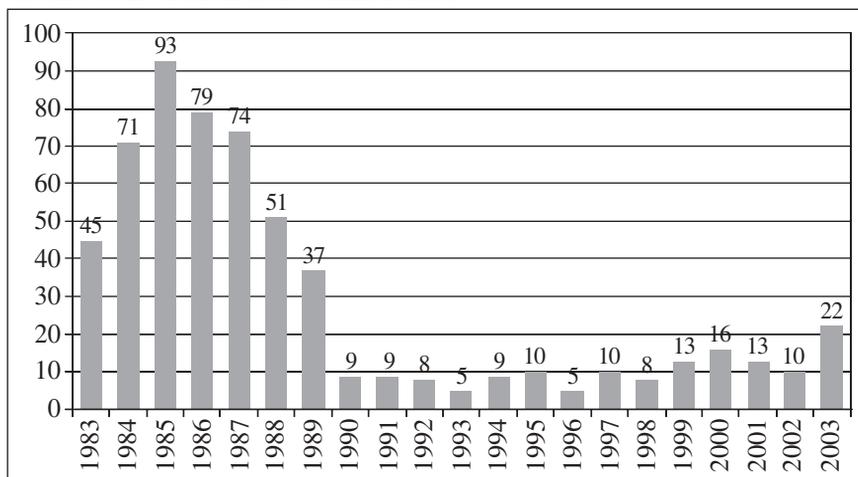
	(1) Estado vs. CCAA	(2) %	(3) CCAA vs Estado	(4) %	(5) Total	(6) %	Diferencia entre columna 1 y 3
Economía y Política Fiscal	61	15,4	186	22,3	247	20,1	-14,3
Turismo	59	14,9	110	13,2	169	13,7	-6,1
Agricultura	42	10,6	111	13,3	153	12,4	-30,5
Medio Ambiente	24	6,1	92	11,0	116	9,4	-55,3
Asuntos Sociales	28	7,1	70	8,4	98	8,0	-43,4
Administraciones Públicas	55	13,9	36	4,3	91	7,4	15,4
Educación (1)	21	5,3	62	7,4	83	6,7	-53,7
Sanidad (2)	30	7,6	35	4,2	65	5,3	-23,8
Justicia	29	7,3	36	4,3	65	5,3	-26,4
Vivienda	15	3,8	44	5,3	59	4,8	-59,6
Infraestructuras	22	5,6	32	3,8	54	4,4	-37,3
Cultura	10	2,5	20	2,4	30	2,4	-56,7
TOTAL	396		834		1230		

Fuente: MAP (MAP). *Informe Sobre Conflictividad Estado-CCAA durante la VIII Legislatura*. Madrid: MAP, 2008.

(1) Incluye Universidades y Ciencia y Tecnología.; (2) Incluye Consumo; (3) La categoría de otros ministerios con 86 conflictos no ha sido incluida.

La Tabla 29 muestra cómo dos tercios de la conflictividad (64 por ciento) se concentra en 5 sectores (Economía, Turismo, Agricultura, Medio Ambiente y Asuntos Sociales). El número de conflictos es muy alto en comparación con otras federaciones. En Alemania se vienen resolviendo no más de 2 a 4 conflictos al año, por ejemplo. La conflictividad no ha seguido una pauta clara desde que se inició el Estado Autonómico aunque ha ido disminuyendo en general (ver gráfico siguiente). El número total de conflictos ha oscilado entre 382 (II Legislatura entre 1982-1986) y 48 conflictos en la V Legislatura 1993-1996. En la VIII Legislatura (2004-2008) solamente

**Gráfico 5. Evolución de la conflictividad**



Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias del TC.

se han planteado 76 conflictos frente a los 217 conflictos de la legislatura anterior.

Esta conflictividad es menor durante la VIII Legislatura porque, según se aduce en el citado Informe,<sup>81</sup> se ha realizado un esfuerzo por «la adecuación de las disposiciones producidas al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias» y porque los gabinetes jurídicos de algunas CCAA también han enviado cartas de colaboración al Estado con observaciones competenciales, aunque no existen datos de la cantidad de cartas recibidas ni de sus emisarios.

El TC ha ayudado a delimitar las competencias de cada nivel territorial de gobierno y no se ha constituido en un instrumento del Gobierno central, manteniendo un equilibrio razonable entre el reparto competencial de la Constitución y los Estatutos de la primera generación. Aparte del fallo del TC a favor de unos o de otros, su labor ha sido importante a la hora de configurar qué se entiende por conceptos de considerable relevancia como la *coordinación* y la *cooperación*.

<sup>81</sup> MAP 2008c, ob. cit., p. 61.

## **4 · La práctica de las relaciones horizontales entre CCAA: cooperación y competencia interautonómica**

### **4.1 · El verdadero alcance de las relaciones entre comunidades autónomas: a la búsqueda de la cooperación oculta**

Aunque por lo que sabemos parece indudable afirmar que la cooperación horizontal en España es mucho más débil que en otras federaciones, también es cierto que gran parte de sus manifestaciones son informales y no resultan fáciles de identificar. Varios hechos recientes y la investigación mediante entrevistas y a través de los medios de comunicación e Internet también avalan la sospecha de que sólo se llega a ver la punta del iceberg de la cooperación horizontal, y que una cantidad sin precedente de cooperación entre comunidades autónomas está teniendo lugar en tiempos recientes. Esto también indica claramente que los procedimientos constitucionales de comunicación y autorización de los acuerdos interautonómicos han sido a veces eludidos. Al igual que en otros países como Canadá, en España hay más cooperación intergubernamental vertical que horizontal, en parte debido a que los convenios verticales, como se ha señalado más arriba, se utilizan como instrumentos para el poder de gasto del poder central en ambos casos.<sup>82</sup>

#### ***4.1.1 · La escasa aunque creciente utilización de los acuerdos horizontales formales y el uso de sustitutivos***

Los convenios y acuerdos interautonómicos formales no han sido muy numerosos, pero se han utilizado cada vez en mayor medida como un instrumento para la cooperación interautonómica, para la solución de problemas comunes que afectan a los ciudadanos o a empresas del ámbito autonómico. Sólo hay alrededor de 50 acuerdos existentes entre las comunidades autónomas registrados en el Senado (no muchos, por ejemplo, si se compara con los más de 760 acuerdos existentes en Suiza a mediados

---

<sup>82</sup> Poirier, J. «Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics». En: H. Lazar, J. P. Meekison, H. Telford (eds.). *The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*. McGill-Queen's University, 2004, pp. 425-462.

de 2000).<sup>83</sup> En los últimos años, su número ha fluctuado, pero dentro de una tendencia al alza. En 2005, se han firmado 3 pactos interautonómicos, 7 en 2006, 4 en 2007 y 10 en 2008. La ausencia de convenios horizontales se debe a varios factores vinculados principalmente al procedimiento de suscripción, que suele demorarse entre uno y dos años como consecuencia de la necesidad de que el Senado los apruebe finalmente. Antes de ese trámite, el proceso convencional seguido en cada administración autonómica suele ser diferente. En algunos casos se requiere de la aprobación formal del Parlamento, mientras que en otros puede ser simplemente referendado en una decisión del Consejo de Gobierno.<sup>84</sup> La ausencia de convenios se suple con la firma de protocolos entre las partes, lo que requiere un menor grado de formalización.

Pero, como también es frecuente en otros países federales,<sup>85</sup> la mayor parte de la cooperación interautonómica que se produce cotidianamente no tiene la forma de convenios formales interautonómicos para la prestación de servicios o de acuerdos intergubernamentales, sino que a veces adopta nuevas formas creativas y nombres tales como «Declaración de Intenciones para la Colaboración», «Protocolos de Colaboración Mutua», que son generalmente considerados acuerdos entre caballeros, sin los requisitos formales previstos constitucionalmente. Lamentablemente se quedan fuera del radar de los investigadores y los ciudadanos y normalmente no se publican, por lo que es difícil saber el número de protocolos de colaboración o de declaraciones de intenciones entre las comunidades autónomas.

En otros casos la cooperación entre comunidades autónomas ha adoptado la forma de acuerdos de Derecho Privado, como fundaciones, asociaciones o consorcios interautonómicos. Un claro ejemplo de buena cooperación a través de una asociación privada es la FORTA (Federación de

---

<sup>83</sup> Véase Bochsler, D. «Neighbours or friends? A QAP network analysis of the inter-governmental cooperation between Swiss cantons». *Applications of Social Network Analysis 2007*, 13-15 Septiembre, University of Zurich.

<sup>84</sup> Calafell, V. J. «La participación de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre Comunidades autónomas». En *Diario de Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario, 2005*, 169-190.

<sup>85</sup> Véase, para otros países, Zimmerman, J. F. *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*. Westport: Praeger, 2002. O'M. Bowman, A. «Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, (4), 2004: pp. 535-546. Poirier, J. «Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics», ob. cit.

Organismos de Radio y Televisión Autonómicos), donde 12 empresas de televisión pública regional se asocian para el intercambio de programas de televisión y los derechos de retransmisión.

La reciente creación de varios registros de convenios intergubernamentales de colaboración y cooperación en las consejerías de Presidencia u otras consejerías responsables de las relaciones institucionales en varias comunidades autónomas ha confirmado y hecho salir a la luz que, en muchos casos, las comunidades autónomas no han solicitado ni notificado el consentimiento parlamentario para sus acuerdos. Por ejemplo, el Informe de Actividades del Registro catalán demuestra que en el período comprendido entre octubre de 2004 a diciembre de 2006, Cataluña ha firmado 21 acuerdos con otras comunidades autónomas, de las cuales sólo 1 ha sido notificado al Senado. También sabemos que sólo en 2008 Cataluña ha firmado 10 pactos o acuerdos con otras comunidades autónomas.

Las políticas públicas con más actividad en términos de acuerdos horizontales han sido la Sanidad, la Protección Civil, la Cultura, la mutua asistencia en casos de emergencia, la prevención y extinción de incendios, la conservación de la naturaleza y la gestión del Medio Ambiente, la televisión y otros medios de comunicación, la Inmigración, el transporte de viajeros por carretera, la formación de empleados públicos, el intercambio de software, la promoción de las lenguas cooficiales, y la integración de los inmigrantes o las poblaciones excluidas. En 2008, por ejemplo, 7 de cada 10 pactos interautonómicos estuvieron relacionados con la coordinación de la asistencia sanitaria, atención primaria y urgencias de los ciudadanos que viven en zonas limítrofes entre dos comunidades autónomas. Los acuerdos y convenios interautonómicos han servido básicamente para tres tipos de funciones, el reconocimiento mutuo de los actos administrativos y las autorizaciones administrativas para los ciudadanos, el uso común de personal administrativo y los recursos de infraestructura para la prestación de servicios, así como para la gestión conjunta de espacios o instalaciones suprarregionales tales como parques naturales.

La mayoría de estos convenios han sido principalmente bilaterales, con la participación de dos comunidades autónomas, habitualmente con Cultura e idioma común, limítrofes o con ciertas afinidades políticas. En algunos acuerdos han participado tres o cuatro comunidades autónomas vecinas o separadas, pero ninguno de ellos ha sido firmado por todas las comunidades autónomas o la mayoría de ellas. Por lo tanto, es natural que las co-

munidades autónomas con más convenios formales firmados sean las que tienen más vecinos, como Castilla y León, que tiene fronteras con nueve comunidades autónomas, con muchos ciudadanos que viven más cerca de otras regiones que de la capital autonómica.

Como ya se ha mencionado, los convenios interautonómicos han ido en paulatino aumento. Si durante la legislatura 2000-2004 sólo hubo 4, durante el período 2004-2008 hubo 12, 10 de ellos en 2008. En los últimos meses, se podría encontrar en los periódicos regionales información sobre nuevas formas de acuerdos formales entre CCAA, como la reciente firma de un Convenio de Colaboración Global entre Aragón y Castilla y León, firmado por los dos presidentes autonómicos. Se articula en torno a asuntos tales como cuidado de dependientes, los Servicios Sociales, la atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica, la Cultura, el Turismo, el Medio Ambiente, y la Protección Civil, que complementa dos convenios pactos ya existentes sobre atención primaria de Salud y atención especializada para las personas que viven en las zonas limítrofes entre las dos comunidades autónomas.

Otro ejemplo es el Convenio entre Cantabria, Castilla y León y Asturias para la gestión conjunta y coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Este convenio está basado en una sentencia del Tribunal Constitucional de 2004 en la que se asignan las competencias para la gestión de los parques nacionales a las comunidades autónomas en sus propios territorios, lo que implica, en el caso de situaciones interregionales, la necesidad de coordinar su actividad y crear órganos de gestión conjunta.

#### ***4.1.2 · Las relaciones horizontales administrativas cotidianas entre funcionarios***

Menos visible, pero muy efectiva y relevante, es la cooperación que se da entre los funcionarios dentro de los niveles directivos e inferiores de las administraciones autonómicas. En muchos casos se han formado redes profesionales de funcionarios, muchas de ellas informales, pero donde se observa una creciente institucionalización. Por ejemplo, la investigación empírica mediante entrevistas ha detectado algunos grupos de directores generales que se reúnen regularmente entre ellos en distintas comunidades autónomas, sin la presencia de funcionarios del Gobierno central, para discutir temas en los sectores de Hacienda, Asuntos Sociales, Pesca, etc. Tam-

bién es un hecho bien conocido la cooperación entre expertos y técnicos autonómicos en el sector de la Sanidad, mediante el intercambio de formación profesional en sus escuelas, por ejemplo, entre Cataluña y Andalucía. En muchos casos, los funcionarios autonómicos se reúnen en jornadas o seminarios profesionales con expertos o académicos invitados en los que pueden o no estar presentes funcionarios del Gobierno central. Estas jornadas técnicas sobre todo tipo de temas (con letrados, inspectores, técnicos sectoriales...) tienen el objetivo de homogeneizar los criterios de interpretación y de aplicación de las normas, para la realización de estudios previos de cara a determinadas decisiones posteriores, etc.

Como ejemplo ilustrativo destacado por su éxito, desde hace ya 25 años (desde 1984), los servicios jurídicos de los gobiernos autonómicos han venido celebrando reuniones anuales sin el Gobierno central, organizadas de forma rotatoria por una comunidad autónoma cada año. En ellas discuten monográficamente sobre cuestiones de interés común (por ejemplo, la responsabilidad por las decisiones de ordenación del territorio, la Educación para la Ciudadanía, la protección de los menores, etc.) y han sido muy influyentes en la configuración del debate jurídico a nivel estatal, viéndose a veces reflejadas en algunos de los procedimientos y normativas procesales y administrativos y en la interpretación jurídica en el país.

Asimismo, se producen reuniones o acuerdos entre funcionarios sectoriales autonómicos cuando se pretende obtener una cierta ventaja negociadora al tratar con un mercado segmentado en 17 CCAA. Por ejemplo, se acuerda poner el mismo día para celebrar determinadas oposiciones (Magisterio) para evitar el turismo opositor y la sobrecarga de trabajo consiguiente para las burocracias autonómicas. Se intentan alcanzar posturas comunes para el pago, por ejemplo, de las horas extraordinarias a los médicos del M.I.R.

Otro buen ejemplo de las frecuentes e intensas relaciones de cooperación horizontal entre los funcionarios autonómicos son las que se producen entre los funcionarios que trabajan en las oficinas regionales de la UE en Bruselas, con frecuentes reuniones para coordinar las posiciones autonómicas.

Todos los entrevistados coincidían en que las relaciones con sus homologos de otras CCAA eran muy fluidas y se materializaban con llamadas telefónicas, visitas y reuniones informales para comunicarse e intercambiar soluciones a problemas similares.

### ***4.1.3 · Las relaciones horizontales inducidas por la adopción o aplicación de decisiones comunitarias***

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, después del acuerdo de la CARCE en 2004 para que un representante de las CCAA acompañara a un ministro del ramo a los Consejos de Ministro de la Unión Europea, estos representantes han asistido a 71 Consejos de Ministros en el momento de redactar este texto. Esta asistencia ha generado debates de intensidad entre las CCAA acerca de cuál es el orden de rotación para representar a las demás y en qué condiciones una comunidad más afectada por un tema determinado puede ir a Bruselas para defender mejor los intereses autonómicos. Además, los representantes de las CCAA se han reunido para poner en común los puntos de vista que dicho representante debe llevar a Europa.

## **4.2 · Otras formas de cooperación política autonómica**

### ***4.2.1 · Cumbres bilaterales, cumbres parte, las asociaciones europeas***

Aunque teóricamente no existen foros horizontales institucionalizados a nivel político para que se reúnan los consejeros o presidentes de todas las CCAA sin el Gobierno central, los presidentes autonómicos pueden reunirse en la recién creada Conferencia de Presidentes, siempre con el presidente del Gobierno. Paradójicamente, los presidentes autonómicos se han reunido muchas más veces en el extranjero, en Bruselas, donde suelen reunirse para preparar las sesiones del Comité de las Regiones. También han colaborado en las redes o asociaciones europeas de las regiones, como las Regiones Legislativas (REGLEG), la CALRE, etc. Por supuesto, ha habido reuniones entre los presidentes o consejeros pertenecientes a comunidades autónomas gobernadas por el mismo partido, aunque el líder nacional del partido suele ser el que las convoca o suele ser invitado (cuando no está en el Gobierno central).

En cuanto a los consejeros autonómicos, a pesar del gran número de Conferencias Sectoriales existentes, todas ellas incluyen a los representantes del Gobierno central en calidad de miembros y Presidencia de las Conferencias. Oficiosamente, sin embargo, los consejeros han utilizado algunas veces las Conferencias Sectoriales para discutir entre las comunidades

autónomas. Los representantes autonómicos se han reunido algunas veces entre ellos antes de que dé comienzo la Conferencia Sectorial con el Gobierno central.

En algunos sectores específicos, también se ha desarrollado informalmente una especie de conferencia de carácter horizontal de los consejeros sin el Gobierno central, como el formado por los consejeros responsables de la Administración de Justicia en las CCAA con competencia transferida (que no son todas). Durante los últimos diez años se ha producido en ella algunos acuerdos y posiciones comunes. De hecho, podría decirse que ha sido el precedente de la formación de una Conferencia Sectorial vertical en temas de Justicia, de reciente creación. En otros casos, los consejeros autonómicos responsables de Interior se han reunido para debatir la Ley sobre las Fuerzas de Policía Locales, por ejemplo.

Otro modo de cooperación entre las comunidades autónomas poco conocido es la celebración de cumbres anuales entre las comunidades autónomas vecinas, en las que participan los presidentes y consejeros de las dos comunidades autónomas. Normalmente se celebran por regiones gobernadas por el mismo partido, pero también en casos de partidos diferentes. Un caso a mencionar son las cumbres anuales entre Asturias y Galicia, ya nueve, en las que se tratan todas las cuestiones sectoriales. La cumbre es usualmente preparada por reuniones anteriores de los funcionarios y los acuerdos son objeto de control a posteriori. La última cumbre comenzó con un balance de los resultados de la cumbre anterior. Por tanto, se trata de una experiencia bastante institucionalizada, aunque con algunos momentos de suspensión de la celebración de la cumbre como consecuencia de problemas políticos entre los dirigentes de ambas comunidades.

Por último, como se ha señalado más arriba, en algunos casos, grupos de comunidades autónomas no necesariamente pertenecientes al mismo partido, se sabe que han acordado informalmente en sus posiciones dentro de una Conferencia Sectorial, por ejemplo, en la CARCE.

#### ***4.2.2 · El papel del Senado en la cooperación y las relaciones horizontales***

Aunque es habitual entre los estudiosos españoles, políticos e incluso periodistas expresar simplemente desdén por el Senado como segunda Cámara completamente inútil, no existe en realidad ningún estudio empírico

sobre su verdadero papel en las relaciones intergubernamentales. En cuanto a sus poderes formales, como se sabe, además de su papel constitucional como poder co-legislativo y de sus prerrogativas de control, el Senado cuenta en algunos temas relacionados con las comunidades autónomas con las mismas facultades que la Cámara Baja, e incluso puede emitir su dictamen antes que la otra Cámara. Estos temas son, por ejemplo, la autorización de los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas, la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, la eventual aplicación de medidas para obligar a los gobiernos autonómicos a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, y la evaluación de la necesidad de dictar leyes de armonización. El Senado también interviene en la reforma de los Estatutos de Autonomía y es la sede del debate (en teoría, anual) sobre el estado del «Estado de las autonomías», donde todos los presidentes autonómicos se reúnen (sólo se ha celebrado en 1994, 1997 y 2005). Últimamente, el Senado también se ha utilizado como sede para acoger las reuniones de la Conferencia de Presidentes.

Como se sabe, la mayoría de estas funciones del Senado se ejercen por una de sus comisiones legislativas permanentes, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en 1994 como un intento de dar al Senado una orientación más territorial. Tiene una composición peculiar, al estar formada por 52 senadores (el doble de senadores que el resto de las comisiones legislativas permanentes), y por representantes de los gobiernos central y autonómicos, por lo general ministros, presidentes autonómicos o consejeros, a quienes se invita a unirse a los senadores en las comparecencias de miembros del gobierno y los debates de la Comisión. Los consejeros autonómicos también tienen derecho a solicitar la convocatoria de la Comisión.

A pesar de no tener un poder de decisión final, esta Comisión ha ido ganando cada vez un papel más relevante como foro para el debate y la participación de los gobiernos autonómicos en los últimos años. El número de sus reuniones ha ido creciendo durante las últimas legislaturas (23 en 1996-2000, 38 en 2000-2004 y 45 en 2004-2008). En 2004-2005, por ejemplo, además de varios ministros del Gobierno central, 75 consejeros y 3 presidentes autonómicos participaron en las sesiones de control y los debates de la Comisión junto con los senadores. Parece, sin embargo, que esta extraña mezcla de legisladores y miembros de los ejecutivos autonómicos no ha producido los objetivos esperados como foro de deliberación o relaciones intergubernamentales sectoriales. Esto es así por la politización par-

tidista de los debates. El papel de la Comisión se ha mantenido ambiguo y ha sido utilizada principalmente por los consejeros y presidentes autonómicos de las comunidades autónomas gobernadas por los partidos de la oposición como un foro adicional para atacar al Gobierno.

Además, como es bien sabido, la influencia legislativa del Senado es escasa, ya que sólo tiene capacidad de veto suspensivo. En el Senado la mayoría de sus facultades están subordinadas al Congreso, por lo que es difícil para la segunda Cámara actuar como canal de representación de los intereses autonómicos en la formulación de políticas nacionales o como un foro de auténtica cooperación entre los dos niveles. Recientemente, desde 2004, la composición partidista del Senado ha sido diferente a la del Congreso, lo que ha permitido a los grupos de la oposición —el Partido Popular y los nacionalistas catalanes— vetar la legislación aprobada por la Cámara Baja cuando han unido sus fuerzas contra el Gobierno. De hecho, el Senado ha vetado y devuelto el proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso en 2004, 2007 y 2008. Incluso en estos casos, el Congreso ha sido capaz de superar el veto negociando una mayoría absoluta con otros grupos en la Cámara Baja. Esto significa que en la mayoría de los casos, el papel de representación de los intereses autonómicos en la legislación y las políticas estatales ha sido desempeñada por los grupos parlamentarios de los partidos nacionalistas o regionalistas en el Congreso, a través de sus iniciativas legislativas y de control, derivado de su importancia para el gobierno en busca de socios para alcanzar mayorías.

#### ***4.2.3 · Otros foros de las relaciones institucionales horizontales***

Las asambleas legislativas autonómicas también han colaborado cada vez más entre ellas. Cabe mencionar los encuentros anuales de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos (COPREPA). En estos encuentros, los presidentes de los parlamentos autonómicos suelen aprobar declaraciones e iniciativas conjuntas para mejorar el funcionamiento de las asambleas regionales y su comunicación, o se comprometan a objetivos de política pública como la acción contra el cambio climático (por ejemplo el encuentro de 2008). En relación con esto están los seminarios anuales de la Asociación de Letrados de Parlamentos autonómicos (AELPA).

También existen otras reuniones periódicas de otras instituciones autonómicas, como las reuniones anuales de coordinación de las oficinas de los

Defensores del Pueblo autonómicos, que se han reunido durante más de 25 años. Estas reuniones se basan en ponencias y grupos de trabajo previos.

#### ***4.2.4 · Nuevas áreas e instrumentos de cooperación: encuentros informales y nuevas redes***

En los últimos años, cada vez más se contemplan nuevas áreas para la cooperación interautonómica y los convenios horizontales.<sup>86</sup> Las más frecuentes son la Salud Pública y la atención sanitaria, Inmigración, asuntos de la UE, Cultura, Universidad y la evaluación de la investigación, Administración de Justicia, gestión conjunta de los servicios y la distribución de las infraestructuras, etc.

En los últimos dos años, algo parece estar moviéndose en la cooperación horizontal. Cabe mencionar la reciente iniciativa de reuniones regulares de las 6 comunidades autónomas con Estatuto de Autonomía recién reformado, donde los vicepresidentes autonómicos, los consejeros de Presidencia u otros consejeros responsables de asuntos institucionales se han reunido ya tres veces en tres diferentes comunidades y han creado algunos grupos de trabajo previos para definir la agenda de los encuentros. Esta reunión de seis consejeros autonómicos ha establecido una secretaría permanente y será coordinada cada vez por la comunidad anfitriona de la reunión. Todas ellas se han puesto de acuerdo para extender la invitación a participar en eventos próximos a otras comunidades autónomas.

En su primera reunión, en julio de 2008 en Zaragoza, se acordó el establecimiento de un grupo de trabajo para evaluar el ritmo del desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía y de los principales obstáculos a los que se enfrentan. En su segunda reunión, en Sevilla, en octubre de 2008, se acordó la futura firma de varios convenios de cooperación interautonómica a fin de que las licencias y autorizaciones concedidas por una comunidad autónoma puedan tener un efecto en el territorio de otra. Los ámbitos afectados pueden ser la formación de los manipuladores de alimentos, y el personal de establecimientos con riesgo para la salud, o las licencias de caza y pesca en aguas continentales.

---

**86** Véase Calafell, V. J. «La colaboración entre las Comunidades Autónomas, una vía para afirmar sus economías en un contexto de creciente globalización». Manuscrito (2004). Calafell, V. J. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC, 2006.

Asimismo, han acordado establecer un mecanismo de alerta para el control de los proyectos legislativos del gobierno central que puedan invadir las competencias autonómicas. Además, se ha creado un protocolo para coordinar la posición de las comunidades autónomas cuando participen en las decisiones de las instituciones de la UE. Otro ámbito de cooperación es la participación en el nombramiento de los miembros de los órganos constitucionales del Estado. En su tercera reunión, celebrada en Valladolid, en febrero de 2009, aprobaron sus procedimientos operativos y acordaron firmar dos pactos de cooperación en el ámbito de la violencia de género para la ubicación y la integración de las mujeres maltratadas, y sobre el reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca. La próxima reunión programada se celebrará en Valencia a finales de junio de 2009.

#### ***4.2.5 · La propuesta de una Conferencia de Presidentes Autonómicos***

Tanto el grupo de las 6 comunidades autónomas con Estatutos reformados como el consejero catalán de Interior y Relaciones Institucionales o el presidente de la Región de Extremadura han abogado recientemente de manera pública por la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos sin la presencia del presidente del Gobierno de la nación. El presidente de Extremadura se ha reunido en el último año con siete de sus colegas, que han dado su apoyo a la iniciativa. La idea es que debe ser preparada para el verano de 2009 y que su primera reunión podría tener lugar en el próximo otoño. El presidente del Gobierno parece haber mostrado su apoyo a esta iniciativa horizontal.

### **4.3 · Las relaciones de competencia entre comunidades autónomas**

Las relaciones intergubernamentales no se reducen sólo a la jerarquía-supervisión y a la paridad-cooperación sino que se amplían a posturas más individualistas y competitivas. Las CCAA compiten entre sí de maneras muy diversas en relación a los servicios prestados, al personal que presta esos servicios o para atraer inversión. En primer lugar, la competencia se puede referir a los servicios prestados bien mediante la introducción de innovaciones sobre cómo prestar los servicios para mejorar su calidad o para ahorrar recursos o bien para incorporar servicios adicionales a los acorda-

dos por las CCAA, que pueden significar una mayor protección para todos los ciudadanos o para un grupo determinado (por ejemplo, cuidado bucodental sufragado por el presupuesto público hasta una determinada edad).

Un segundo grupo de ejemplos en los que se establece una estrategia competitiva está relacionado con el personal. En este caso, las distintas escuelas e institutos de Administración Pública suelen desarrollar programas de formación diferenciados para mejorar su capacitación, o las administraciones autonómicas pueden remunerar mejor a su personal, dentro del marco de la legislación básica que opere para todo el país.

Finalmente, un tercer grupo de estrategias competitivas se refieren a aquellas medidas incentivadoras de la inversión como la reducción del tipo impositivo en determinados impuestos o la abolición de algunos impuestos (por ejemplo, el Impuesto de Sucesiones).

Estas estrategias competitivas han sido desarrolladas por las CCAA. El Estado también podría introducir la competitividad de una manera más sistemática en determinados sectores para fomentar el progreso en general o el desarrollo económico en particular. No obstante, la competencia entre CCAA también puede ocasionar externalidades, por lo que sería necesario responder a determinadas preguntas a la hora de fomentarlas o permitir las. Opeskin plantea las siguientes preguntas:<sup>87</sup>

— ¿Provoca la competencia una «carrera a la baja», donde cada comunidad autónoma pierde como consecuencia de los costes asociados? Por ejemplo, la realización de determinadas analíticas requiere de laboratorios que tengan todas las técnicas acreditadas, lo que supone una considerable inversión de recursos económicos. Por ello, estos laboratorios no deberían estar necesariamente en todas las CCAA, porque sería bastante antieconómico. En el sector de la Agricultura, por ejemplo, es normal que determinadas CCAA tengan unos laboratorios especializados a los que acuden las demás CCAA para realizar las pruebas pertinentes.

— ¿El federalismo competitivo produce soluciones que permiten mayor desarrollo entre las distintas partes de la federación? Es decir, ¿la estrategia competitiva mejora el desarrollo de cada una de las partes, por ejemplo, desarrollando estrategias propias de turismo o de denominaciones de origen?

---

87 Opeskin, Brian R., *Mechanisms for intergovernmental relations*. Papel presentado a la International Conference on Federalism, Mont-Tremblant, 1999.

— En la implantación de estrategias competitivas, ¿se han controlado los factores exógenos y se han creado las condiciones de mercado (por ejemplo, información adecuada y puesta a disposición de quienes compiten) para limar las posibles externalidades negativas? Por ejemplo, los entrevistados del ámbito de la Sanidad ponían de manifiesto el hecho de que las grandes empresas farmacéuticas se aprovechaban de la fragmentación del mercado para influir para introducir determinadas vacunas en una comunidad autónoma provocando reacciones en cadena en las demás con la lógica consecuencia del encarecimiento de la protección a los ciudadanos.

— ¿La estrategia competitiva puede asegurar un equilibrio estable por el que las CCAA que vayan rezagadas sean estimuladas para mejorar su rendimiento? En el caso de que haya una estrategia competitiva, por ejemplo, para atraer empresas que se beneficien de una menor fiscalidad, se debería controlar en qué medida la competencia no perjudica excesivamente el desarrollo económico de algunas de las partes.

## **5 · Conclusiones y propuestas**

**1.** La presente investigación sobre la práctica de las relaciones intergubernamentales en España ha mostrado en esta parte tercera un aumento continuo del número y la utilización de los órganos multilaterales, si bien con variable intensidad e institucionalización de la colaboración según sectores. A pesar de su proliferación reciente en la regulación, un primer hallazgo muestra cómo según los datos disponibles, en los últimos años sólo se han reunido, según el año, entre 18 y 22 de las 32 Conferencias formalmente existentes. Considerando varios factores de institucionalización, podría decirse que en total existen 17 Conferencias Sectoriales que se hayan ido reunido habitualmente y que funcionen con un cometido concreto y compartido, cifra que es parecida al número de conferencias de ministros que funcionan en otros países federales como Alemania o Canadá. La investigación ha encontrado cuatro grupos respecto a la frecuencia de las reuniones medias anuales:

— Siete Conferencias Sectoriales que se reúnen entre 3 y 9 veces de media al año.

— Seis Conferencias Sectoriales que se reúnen entre 2 y 3 veces al año, y han mantenido esta pauta desde su creación.

— Cuatro órganos que se han reunido entre 1 y 2 veces en promedio.

2. Asimismo se han estudiado los diferentes órganos de segundo nivel y de apoyo y su articulación con el sistema de Conferencias Sectoriales, observándose también una clara variación entre sectores en cuanto a la dependencia funcional y el encuadramiento de estos órganos en las Conferencias. Se han encontrado cuatro situaciones típicas:

— Conferencias con un solo órgano de apoyo, (como la CARCE, la Conferencia Sectorial de Turismo, la Conferencia Sectorial de Comercio, la Conferencia Sectorial de PYMES, la Conferencia Sectorial del Plan Nacional de Drogas, la Conferencia Sectorial de Consumo, o la de Mujer).

— Conferencias con una estructura de apoyo jerarquizada, con un órgano de apoyo horizontal (Comisión General) y varias comisiones especializadas de directores generales, como la Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo Interterritorial del SNS, o la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural. En estos casos, que afectan a algunas de las más activas, el protagonismo mayor en la colaboración corresponde a las Direcciones Generales de los ministerios, articulándose la Conferencia Sectorial mediante una secretaría muy activa, normalmente con rango de Dirección General en esos ministerios.

— Conferencias con órganos de apoyo que muestran especial autonomía y no tienen ningún papel en la preparación de las reuniones del Pleno de la Conferencia Sectorial. En estos casos, como la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la Conferencia Sectorial de Cultura, o la de Asuntos Laborales, la actividad de de las Direcciones Generales es más intensa que las de las Secretarías y suele ser la Secretaría General Técnica del Ministerio la que tiene las tareas de apoyo y preparación de la Conferencia, pero sin articular demasiado la actividad de los órganos de apoyo.

— Otros órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera reflejan una organización peculiar intermedia entre el segundo y el tercer tipo descritos, con una Secretaría y muy basado en grupos de trabajo *ad hoc* o especiales que luego desaparecen, y con la secretaría activa de la Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA.

3. Por lo que respecta al funcionamiento y la dinámica de los órganos multilaterales, la investigación precedente ha confirmado determinados hallazgos. Con respecto a las reglas informales de relación, los actores participantes y sus interacciones, el estudio constata cómo:

— Aunque las reglas de composición de la mayoría de las Conferencias Sectoriales establecen la representación al máximo nivel político, se ha permitido en algunos órganos de primer nivel, y siempre en aras de una mayor participación, una cierta flexibilidad en la composición de estos y se observan casos de delegación o incluso de atribución a otras personas de la condición de miembro.

— En los estilos de interacción y el clima de relaciones en la dinámica de las reuniones predomina casi siempre un estilo resolutorio de problemas y de búsqueda del consenso, sobre todo en los órganos de nivel técnico.

— No es raro encontrar en algunos órganos de primer nivel de varios sectores casos de politización partidista, encarnada a veces sólo en una escenificación superficial de conflictos, que no responde a desacuerdos sustantivos. Sin embargo, la conflictividad en los distintos sectores, a pesar de la distinta afiliación política, es normalmente compensada por las alianzas técnicas y profesionales, visibles en muchos sectores como Asuntos Sociales, Medio Ambiente o Educación.

— Incluso cuando se han dado situaciones de desplante o ausencia colectiva en una Conferencia Sectorial de los consejeros de un partido, lo que se ha producido en Educación o Sanidad ocasionalmente en la pasada legislatura, la actividad en el resto de los órganos de segundo nivel ha continuado con normalidad. En otros sectores, sin embargo, la situación no ha llegado a politizarse ni en los niveles políticos ni en los técnicos. En otros casos, las alianzas verticales u horizontales en los órganos de colaboración responden a intereses territoriales o ideológicos, como en Medio Ambiente o en Educación, donde los intereses de las CCAA pueden ser más o menos coincidentes.

— En suma, parece que más que la confrontación ideológica, lo que predominan en los órganos de segundo nivel compuestos por políticos, que en muchos casos son técnicos también, son estrategias pragmáticas de búsqueda de soluciones. En todos estos casos se ha observado un predominio de la camaradería profesional o los intereses del sector por encima de los del partido. Los encuentros habituales en seminarios conjuntos, jornadas técnicas, u otras reuniones profesionales hacen que se desarrollen vínculos personales entre los representantes de las diferentes CCAA y los del Estado basadas en la interacción frecuente y en la pertenencia a los mismos cuerpos funcionariales con valores e ideologías profesionales parecidas, ya estén desempeñando su trabajo al servicio del Estado o de las CCAA.

— Asimismo se ha observado una gran experiencia y circulación de los altos funcionarios entre los dos niveles de gobierno y en varios sectores, lo que lleva a que se comprendan mejor las posiciones del contrario en los órganos de colaboración o negociación. También se han constatado diferencias en la continuidad o movilidad de los altos cargos y su relevancia en el funcionamiento global de la colaboración.

— Las entrevistas también reflejan cómo el grado de asertividad regional y la posición frente al sistema, más o menos autonomista o centralista y el rol atribuido al Estado varía asimismo entre los niveles políticos y técnicos, entre CCAA y entre funcionarios generalistas juristas y funcionarios sectoriales. Los juristas en todos los casos son naturalmente los que se consideran a sí mismos como los guardianes de las competencias, que tienen que vigilar en algunos casos a los funcionarios de sus propias CCAA en sus tratos intergubernamentales.

— En muchos casos y en todas las CCAA se ha encontrado un cierto grado de tolerancia con un papel destacado del Estado de iniciativa y coordinación, independientemente de la distribución legal de competencias. No es claramente apreciable en ninguno de los sectores un enfrentamiento sistemático entre el Estado y las CCAA ni tampoco puede decirse que haya coaliciones o alianzas permanentes de unas CCAA frente a otras, ni que éstas, en caso de que se produzcan, sean sólo el reflejo de bandos partidistas.

**4.** Por lo que respecta a las pautas reales en la adopción de decisiones, nuestra investigación ha encontrado varios rasgos confirmados en varios sectores de actividad pública: ausencia de votación, aunque no de deliberación, con comportamientos dominados habitualmente por la búsqueda de consenso y de una legitimación compartida de los acuerdos, por lo que en la práctica se delibera hasta encontrar un consenso, lo que en muchos casos hace que aunque los acuerdos no sean vinculantes legalmente, en la práctica sí lo sean. Los acuerdos se discuten previamente en los órganos inferiores y, más que votar, en caso de discrepancia se intenta «acercar posiciones» con las CCAA que no están de acuerdo.

**5.** En cuanto a la percepción de los actores sobre la utilidad y efectividad de los órganos e instrumentos multilaterales, y a pesar de las críticas presentes en el mundo académico y por parte de algunos agentes políticos y administrativos, los entrevistados se han mostrado en su inmensa mayoría

satisfechos con el funcionamiento de los órganos multilaterales. Algunos de los problemas percibidos que nuestra investigación ha puesto de manifiesto son:

- Problemas en la adopción de decisiones conjuntas.
- Problemas de funcionamiento práctico de los órganos, con consecuencias claras en su efectividad, como la falta de anticipación en el envío de la documentación para preparar las reuniones.
- Reproche a los representantes del Gobierno central en algunos sectores de actitudes de falta de seriedad a la hora de consultar a las CCAA en estos órganos y tomarse en serio sus opiniones. Utilización de las reuniones como formalidad del trámite de consulta sin efectos apreciables en la postura estatal.
- Queja sobre la falta de discusión y de deliberación en iniciativas centrales muy relevantes.
- Críticas sobre la falta de actas en algunos órganos, con posibles consecuencias procesales en caso de conflictos normativos, como en Justicia.
- Falta ocasional de seguimiento de las posiciones críticas y de algunas propuestas autonómicas.
- Falta de convocatoria de algunos órganos y su dependencia de la voluntad del ministro para reunirse. Aunque en algunos casos también se ha constatado cómo la dependencia de la voluntad del ministro puede llevar al vicio contrario, el exceso de reuniones extraordinarias en algunos ámbitos.
- Frecuente delegación en algunos altos cargos autonómicos por parte de sus consejeros de la asistencia a numerosas comisiones a distintos niveles, debido a la sobrecarga y falta de personal.

**6.** Por lo que respecta a los órganos y la evolución práctica de las relaciones bilaterales verticales, y a pesar de algunos estereotipos divulgados por académicos españoles y extranjeros sobre el predominio de los modos de colaboración o interacción bilateral en nuestro modelo de Estado, un estudio detallado de los datos indica que los órganos bilaterales de cooperación no han sido un instrumento muy utilizado, y en todo caso lo han sido mucho menos que los multilaterales. De hecho, se han usado sistemáticamente sólo con seis o siete de las CCAA. La mitad de las 178 reuniones bilaterales habidas en los últimos veinte años han sido con Navarra, Canarias y Cataluña. Se ha observado un crecimiento paralelo de ambos tipos

de órganos pero manteniéndose la proporción en su uso a favor de los órganos multilaterales.

Las Comisiones Bilaterales se han usado sobre todo para el análisis de la conflictividad existente, la situación de los trasposos de medios y servicios en negociación o pendientes. También se intercambia información sobre los convenios de colaboración previstos o celebrados entre ambas administraciones y se informa sobre asuntos comunitarios y la acción exterior del Estado.

Asimismo el desarrollo de órganos multilaterales y bilaterales de colaboración ha ido crecientemente paralela al surgimiento de órganos especializados tanto en la Administración central como en las administraciones autonómicas, con diferentes nombres y atribuciones, que han tenido la tarea de «análisis, impulso y seguimiento» de las relaciones intergubernamentales desde diferentes ministerios transversales o sectoriales.

En el caso de la Administración del Estado, estos órganos tienen ahora una mayor tradición y una considerable experiencia desde los años ochenta. En las CCAA, la pertenencia europea y la creciente actividad convencional e intergubernamental de muchas consejerías autonómicas, así como las iniciativas de reforma estatutaria recientes, ha promovido en los últimos años la necesidad de creación o reforzamiento de órganos especializados para realizar tareas de coordinación, negociación con otros gobiernos, asesoría a otros órganos, etc.

**7.** También se ha abordado el papel de la Administración General del Estado. Así, se ha constatado cómo en las últimas décadas el papel que el Estado tiene que desempeñar en el sistema autonómico ha cambiado sustantivamente. Al reducirse considerablemente el número de servicios que presta directamente, su posición de liderazgo en el sistema facilitaría la cooperación entre las CCAA, la coordinación en los ámbitos en los que legalmente está facultado para ello, y el arbitraje en los conflictos entre las CCAA.

El análisis del papel del Estado en distintos sectores de la política no permite concluir que los funcionarios y los políticos estatales hayan modificado sustantivamente su manera de proceder, en consonancia con el nuevo rol del Estado en este milenio. Los políticos y los funcionarios estatales se encuentran aún atrapados entre una inercia «jerarquista» de supervisión y un nuevo papel de animador y muñidor de relaciones más horizontales, de decisiones adoptadas por pares y no por subordinados. Dado que existe

una considerable polarización de partidos en el ámbito nacional entre el PP y el PSOE, esta disputa partidista se ha trasladado en numerosas ocasiones a aquellos sectores más conflictivos por los intereses en juego (por ejemplo el agua), por su ideologización (por ejemplo la Educación) o por una combinación de intereses, dimensión económica e ideologización (por ejemplo Sanidad). En otros sectores, en cambio, la pugna partidista es mucho menos notable y los frutos de la cooperación político-técnica son más patentes.

De forma preliminar, se podrían destacar los siguientes aspectos sobre el papel del Estado:

— En muchos de los sectores afectados por las políticas comunitarias, se ha notado una ausencia de coordinación que ha dificultado la distribución de fondos o la adecuada transposición de la normativa comunitaria. La ausencia de coordinación debe entenderse en tres grados diferentes.

— Si se atiende al grado mínimo en la escala de coordinación, existe intercambio de información entre las CCAA y el Estado sobre un sector determinado. No obstante, cuando el intercambio de información se refiere a temas conflictivos (por ejemplo, las listas de espera), el Estado no tiene ninguna capacidad para controlar la calidad de la información o suplir su ausencia. Por tanto, este es un terreno en el que las mejoras son necesarias para que haya confianza en el sistema tanto por parte de las distintas autoridades como por parte de los ciudadanos.

— Por lo que respecta al alcance de un grado medio de coordinación (integración de aspectos técnicos y la comunicación de estrategias de actuación por parte de las distintas CCAA) este grado de coordinación, incluso sin la necesidad de presencia del Estado, se produce cuando existen altos incentivos para cooperar (por ejemplo, decidiendo poner las oposiciones a puestos en la enseñanza el mismo día en todas las CCAA o estableciendo criterios similares de inspección en temas vinculados a farmacia o acordando un calendario común de vacunas). Esta coordinación procede de los niveles técnicos y permite facilitar la gestión de los funcionarios de las CCAA. En ocasiones, no obstante, algunas CCAA tienen la tentación de adoptar decisiones unilaterales, lo que introduce tensión competitiva en el sistema que deriva en problemas, por ejemplo cuando se suben remuneraciones de forma unilateral en colectivos sin tener en cuenta la estrategia de la comunidad vecina o cuando se decide incluir una vacuna excesivamente cara y de dudosos beneficios en el calendario por

una comunidad. Aunque los casos de deslealtad institucional no son numerosos, los intentos aún se producen.

— Finalmente, en lo que se refiere a un grado alto de coordinación (la toma conjunta de decisiones) se detecta aún que la iniciativa es del Estado y no de las CCAA. En algunos sectores, la actitud del Estado y de las CCAA fomenta la adopción conjunta de decisiones, pero no se animan a realizar un seguimiento conjunto de las decisiones adoptadas ni a una evaluación conjunta de los impactos y efectos que las políticas tienen en la población en las distintas partes del territorio. En general, el Estado adopta algunas decisiones en relación a la legislación básica o a las subvenciones y, posteriormente, se suman o no las CCAA, pero no hay mayor profundización en las fases que normalmente se siguen en una política pública de diseño, implantación y evaluación.

**8.** En general, por tanto, las distintas CCAA y el Estado cooperan en grado diferenciado en el intercambio de información, la uniformización de cuestiones técnicas y la adopción de decisiones en función de los temas a los que esta cooperación se refiere. Mientras el grado de cooperación en el proceso decisorio, en su parte embrionaria de intercambio de información y en su parte final de adopción de las decisiones, es variable, el seguimiento y la evaluación conjunta de las políticas decididas conjuntamente o decididas unilateralmente, pero que afectan a todo el sistema, es prácticamente inexistente en el sistema español de relaciones intergubernamentales. La labor de la alta inspección, asignada constitucionalmente al Estado en determinados sectores, no sirve siquiera en estos ámbitos para hacer un seguimiento y una evaluación conjunta de los acuerdos. Predomina el control bilateral de los convenios suscritos y este control se circunscribe a las cuestiones legales, no a las cuestiones de eficacia y de impacto de las políticas implantadas.

**9.** El Estado puede hacer las veces de árbitro y de líder en el sistema por su posición central. Sin embargo, este potencial puede verse disminuido por muchas razones. Por una parte, la capacidad que tiene para utilizar la financiación en sectores determinados para ofrecer incentivos positivos a los departamentos sectoriales autonómicos es muy reducida, aunque el valor de la subvención pueda ser más relevante en otros sectores. Las CCAA acuden la mayoría de las veces a estas subvenciones porque constituyen recursos por los que no tienen que luchar en su propia comunidad. De otra

forma, en sectores como Sanidad o Educación, que consumen gran parte del presupuesto autonómico, las aportaciones ministeriales no son muy relevantes en relación con el mismo. Esto no es necesariamente trasladable a otros sectores, que merecerían un estudio más pormenorizado. Por otra parte, a pesar de la transferencia de recursos humanos del Estado a las CCAA y de que el Estado ha dejado de enfrentarse a los problemas cotidianos de las políticas, los entrevistados consideraban que el Estado aún tiene expertos de alto nivel para liderar los cambios en determinados sectores. Sin embargo, esta experiencia está aún orientada hacia la elaboración de leyes y no tanto hacia el seguimiento y la evaluación de las políticas.

Finalmente, el potencial de arbitraje a favor del Estado debería verse plasmado en la consecución de una igualdad en las condiciones básicas para todos los españoles en todo el territorio. Esto entraña dos aspectos que no están resueltos en el sistema ni desde el punto de vista normativo ni desde el práctico. En primer lugar, aún no se ha resuelto cuál es el grado de innovación que las CCAA pueden desarrollar en un sector determinado para que incentiven a las demás a que mejoren su gestión y sus prestaciones. En muchas ocasiones, el hecho de que los ciudadanos tengan una prestación sanitaria diferenciada o servicios diferenciados se interpreta como la consecuencia de fomentar la construcción de un sistema poco igualitario. Por tanto, la discusión entre la consecución de esa igualdad en las condiciones básicas en todo el territorio y la iniciativa y competencia por ofrecer un servicio diferenciado no está zanjada. En segundo lugar, no se hacen esfuerzos por medir cuál es el grado de implantación de las políticas en el territorio, qué beneficio obtienen los ciudadanos y cómo perciben este beneficio. De esta forma no siempre es fácil saber si se da esa uniformización y cuál es el grado de variabilidad permisible. En este sentido, sería conveniente que el énfasis de las relaciones intergubernamentales superara la fase de desconfianza mutua en la adopción de decisiones mediante un intercambio más honesto de información, mayor fomento del seguimiento conjunto y de la evaluación conjunta de las decisiones implantadas. Solamente así se está en condiciones de analizar en qué medida se consigue la igualdad en esas condiciones básicas, al tiempo que se desarrolla una tensión competitiva en el sistema por la que se introduce la innovación en los distintos sectores.

## **IV. BIBLIOGRAFÍA**



## Parte I

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ANZON DEMMIG, A. *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*. Turín: G. Giappichelli Editore, 2008.
- BENSON, George S. *The New Centralization. A Study of Intergovernmental Relationships in the United States*. New York: Farrar and Rinehart, 1941.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- GRAU I CREUS, Mireia. «Spain: Incomplete Federalism». En: WACHENDORF-SCHMIDT, Ute. *Federalism and Political Performance*. London and New York: Routledge, 2000.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Las Conferencias Sectoriales. Informe Anual 2002*. Madrid, 2003.
- SIMEON, Richard. *Federal Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
- SMILEY, Donald V. «An outsider's observations on federal-provincial relations among consenting adults». En: SIMEON, Richard (ed.). *Confrontation and collaboration: Intergovernmental relations in Canada today*, 1979. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1979.
- TRENCH, Alan. «Intergovernmental Relations: In Search of a Theory». En: SCOTT L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2006.

## Parte II

- AJA, Eliseo. *Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 2003.
- AJA, Eliseo. «La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico». En: Tornos, J. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006.

- AJA, Eliseo y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: posibilidades y perspectivas». En: TORNOS, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2000*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2001.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «Relaciones entre Administraciones Públicas». En LEGUINA, Jesús y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos, 1993.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: CEC, 1986.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)». En: RUÍZ-RICO, Gerardo (coord.). *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- ARBÓS MARÍN, Xavier (coord.). *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*. Barcelona: IEA, 2006.
- ARBÓS MARÍN, Xavier. «Cooperació intergovernamental». En: *Evolució de l'Estat autonòmic (2006)*. Document conclusiu del Seminari permanent de l'IEA: <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/evolucio.jsp>.
- ARBÓS MARÍN, Xavier y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Cooperació intergovernamental». En: *Evolució de l'Estat autonòmic (2007 i 2008)*. Document conclusiu del Seminari permanent de l'IEA: <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/evolucio.jsp>.
- BENDA, Ernst. «Gute Nachbarschaft halten und entwickeln-Anmerkungen zu Reformen durch Kooperation der Gliedstaaten». En: BERTELSMANN-KOMMISSION. «Verfassungskommission & Regierungsfähigkeit» (Hrsg.). *Reformen durch interregionale Zusammenarbeit*. Gütersloh. Bertelsmann Stiftung, 2002.
- BIFULCO, Raffaele. *La cooperazione nello Stato unitario composto*. Padova: Cedam, 1995.
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro. *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel, 2005.

- CÁMARA VILLAR, Gregorio. «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC, 2006.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan, *Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre CCAA*. En: *La reforma constitucional, XXVI Jornadas de Estudios de la Abogacía General del Estado*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2005.
- CARMONA CONTRERAS, Ana. «El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: un supuesto especialmente conflictivo, el Protocolo de Intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura». En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66, 2003.
- CARMONA CONTRERAS, Ana. «¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias». En: RUÍZ RICO, Gerardo (coord.). *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- CONSEJO DE ESTADO. *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español de 2008. Texto del informe, estudios y ponencias*. Madrid. Consejo de Estado: CEPC, 2008.
- CORCUERA ATIENZA, Javier. «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica». En: *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002.
- CORRETJA I TORRENS, Mercè. «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: les infraestructures del transport». *Revista de Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 5, 2007.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación». En: CANO BUESO, Juan (ed. y coord.). *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Madrid. Parlamento de Andalucía: Tecnos, 1990.
- Debate sobre la situación del Estado de las autonomías. *Diario de Sesiones del Senado*, 2005, núms. 229 y 230, 7 y 8 de noviembre de 2005.
- DEPARTAMENT D'INTERIOR, RELACIONS INSTITUCIONALS I PARTICIPACIÓ. Direcció General de Relacions Institucionals. Registro de Convenios de la Ge-

- neralitat de Catalunya: [http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Registre/catala/Registre\\_catala.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Registre/catala/Registre_catala.jsp).
- DEPARTAMENT D'INTERIOR, RELACIONS INSTITUCIONALS I PARTICIPACIÓ. Direcció General de Relacions Institucionals. Comisión Bilateral Generalitat de Catalunya-Estado: [http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilateral\\_N/bilateral.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilateral_N/bilateral.jsp).
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier. «La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». En: TORNOS, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público (anual) (hasta 2004, Eduard ROIG).
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «Las Conferencias Sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2007.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo y VILLARINO, Jorge. «Senado». En: TORNOS, J. (dir.). *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público (anual).
- GARCÍA MORALES, María Jesús. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. «La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico». *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. «La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento». *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005.
- GARCÍA MORALES, María Jesús, MONTILLA MARTOS, José Antonio, ARBÓS MARÍN, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: CEPC, 2006.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. «Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de Constitución». *VII Congreso (Extraordinario) de la Asociación de Constitucionalistas de España: Treinta años de Constitución*, Palacio del Senado, Madrid, 22 y 23 de enero de 2009: [http://www.acoes.es/congreso\\_p.html](http://www.acoes.es/congreso_p.html).
- GARCÍA MORALES, María Jesús. «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: TORNOS, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público (anual) (hasta 2000, Enoch ALBERTÍ).
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio. *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*. Madrid: Fundación Giménez Abad, CEPC, 2006.

- GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos. «La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas». En: *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico». En: INAP. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: MAP, 1996.
- INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS. *Berichte über den Föderalismus in Österreich*, Wilhem Braumüller, Wien (anuales).
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier. «Política de la constitucionalidad». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.
- KdK/CdC (Hrsg./Ed.). *10 Jahre der Konferenz der Kantonsregierungen 1993-2003. Standortbestimmung und Ausblick/10 années de Conférence des Gouvernements Cantonaux 1993-2003. État des lieux et perspectives*. Bern/Berne. KdK/CdC, 2003.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*. Madrid: MAP, 2006.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informes sobre las Conferencias Sectoriales* (anuales): [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica.html](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica.html).
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informes sobre los convenios de colaboración* (anuales): [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica.html](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica.html).
- MONTILLA MARTOS, José Antonio. «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005.
- PÉREZ MEDINA, José María. «Espanya avança cap a un funcionament pràctic d'Estat federal». *Activitat parlamentària. Especial relacions intergovernamentals*, núm. 15, 2008.
- POIRIER, Johanne. «Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non droit», en J.-F. GAUDREAU-DES BIENS y F. GÉLINAS (eds.), *Le Fédéralisme dans tous ses états/The states amb moods of federalism*. Bruxelles, Bruylant, Forum of Federations: Éditions Yvonn Blais, 2005.
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando. «El Senado y la Conferencia de Presidentes». *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006.

- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa. «La bilateralidad ¿hecho diferencial?». VII Congreso (Extraordinario) de la Asociación de Constitucionalistas de España: Treinta años de Constitución, Palacio del Senado, Madrid, 22 y 23 de enero de 2009: [http://www.acoes.es/congreso\\_c.html](http://www.acoes.es/congreso_c.html).
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. «Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas». En: CASAS BAHAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española, XXX Aniversario*. Madrid: Wolters Kluwer, 2008.
- ROIG MOLÉS, Eduard. «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 3, 2006.
- ROIG MOLÉS, Eduard. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya». *Activitat parlamentària, Especial relacions intergovernamentals*, núm. 15, 2008.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO y ÁLVAREZ JUNCO, José (ed.). *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Madrid. Consejo de Estado: CEPC, 2006.
- SALAZAR, Oscar. «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto «secundario» en las reformas estatutarias». En RUÍZ-RICO, Gerardo (coord.). *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia. Universidad de Jaén: Tirant lo Blanch, 2006.
- SÁNCHEZ AMOR, Ignacio. «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias». En: GARCÍA PÉREZ, Rafael (dir.). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009.
- STARCK, Christian (Hrsg.). *Zusammenarbeit der Gliedsstaaten im Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, 1988.
- TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada: Comares, 2ª ed., 2000.
- TEROL BECERRA, Manuel José (coord.). *Relaciones con el Estado, con otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*. Granada. Parlamento de Andalucía: Comares, 2005.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles. «¿Grandes reformas o pequeños pasos?». En: Jornadas sobre «La reforma del Estado autonómico y español y del

Estado federal alemán». Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 28 y 29 de mayo de 2008: <http://www.fundaciongimenezabad.es>.

### Parte III

- AJA, Eliseo y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas». En: *Informe Comunidades Autónomas 2000*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2001, pp. 645-672.
- AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ARBÓS MARÍN, Xavier, y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Cooperació intergovernamental». *Evolució de l'estat autonòmic 2007, Document conclusiu del seminari permanent de l'IEA*, Institut d'Estudis Autonòmics. <http://www.10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/evolucio.jsp>.
- ARBÓS MARÍN, Xavier. «La cooperació intergovernamental». *Evolució de l'estat autonòmic 2006, Document conclusiu del seminari permanent de l'IEA*, Institut d'Estudis Autonòmics. <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/evolucio.jsp>.
- BAÑÓN, Rafael y TAMAYO, Manuel. «The transformation of the central administration in Spanish intergovernmental relations». *Publius*, 1997, 27, 4.
- BOCHSLER, D. «Neighbours or friends? A QAP network analysis of the intergovernmental cooperation between Swiss cantons», *Applications of Social Network Analysis 2007*, 13-15 Septiembre, University of Zurich.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. «La colaboración entre las Comunidades Autónomas, una vía para afirmar sus economías en un contexto de creciente globalización», 2004, Manuscrito.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC, 2006.
- CARCE. «Guía de Buenas Prácticas» para la aplicación efectiva del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión europea, adoptado por la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el 9 de diciembre de 2004. Madrid, 2006.

- CARCE. *Informe sobre el proceso de participación de funcionarios de comunidades autónomas en los comités de ejecución o de comitología, durante el periodo 2003-2006*. Madrid, 2006.
- CARCE. *Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea*. Madrid, 2006a.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M<sup>a</sup>. «Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la unión europea». REAF, 6, 2008.
- CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SNS, *Memoria del CISNS 2007*, 2008.
- COSTA-FONT, Joan y RICO, Ana. «Vertical competition in the Spanish National Health System» (NHS). *Public Choice*, 128, 2006, pp. 477-498.
- CROMMELIN, Michael, «La resolución de conflictos en los sistemas federales». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm 167, 2001.
- DONAIRE VILLA, FRANCISCO J. «La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2005». En: TORNOS, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006, 606-630.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «Las conferencias sectoriales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, 2007, pp. 113-153.
- ENGUÍDANOS WEILER, A. «La organización administrativa autonómica y la participación en asuntos europeos: medios personales y materiales». En: VV.AA. *La participación de las regiones en Europa*, Publicaciones de «Europa Futura» núm.. 0, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer/ Institut d'Estudis Autònòmics, 2003, 107-113.
- FUENTE, Ángel de la, VIVES, Xavier y CAMINAL, Ramón (dirs). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Bilbao-Barcelona: Fundación BBVA-Instituto de Estudios Autonómicos, 2003.
- FUENTE, Ángel de la, y ESTRADA, Ángel. «Indicadores de cumplimiento regional de los objetivos de Lisboa. Metodología, fuentes y resultados». Documento de trabajo 2006-01 de la Dirección General de Presupuestos, 2006.
- GARCÍA MORALES, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: TORNOS, J. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2006.
- GARCÍA MORALES, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: TORNOS, J. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2007, pp. 70-110.

- GARCÍA MORALES, M<sup>a</sup> Jesús. «Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas». En: TORNOS, J. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2007*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2008.
- GIL-RUIZ, C. e IGLESIAS, J. 'El gasto público en España en un contexto descentralizado'. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, pp. 185-206.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo. «Configuración y funcionamiento de la cooperación multilateral en el Estado autonómico: las Conferencias Sectoriales, especial referencia a la participación de las comunidades autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea». Ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo. «La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006, 97-114.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico». En: VV.AA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, pp. 591-613.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Informe estadístico del observatorio de financiación autonómica y políticas públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006.
- JIMÉNEZ PALACIOS, Alfonso. «La cohesión del Sistema Nacional de Salud: situación actual y expectativas». *Revista Administración Sanitaria*, 5, 2007, pp. 439-449.
- JOHNS, Carolyn M., O'REILLY, Patricia L. y INWOOD, Gregory J. «Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada». *Canadian Public Administration*, Vol. 50, 1, 2007, pp. 21-41.
- LÓPEZ-LABORDA, J.; MARTÍNEZ, J. y MONASTERIO, C. «Kingdom of Spain». En: SHAH, A. (ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Kingston: McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 287-316.
- LOWI, Theodore. «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory». *World Politics* 16, 1964, pp. 677-715.
- MÁIZ, Ramón; BERAMENDI, Pablo y GRAU, Mireia. «La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales». En: SUBIRATS, Joan y GALLEGU, Raquel (eds.). *Veinte años de autonomías en*

- España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*: Madrid: CIS, 2002.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *El funcionamiento del Estado autonómico*. Madrid: MAP, 1999.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Las Conferencias Sectoriales. Informe Anual 1999*, Madrid: MAP, 2001.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica (Tomos I a V)*. Madrid: MAP, 2002.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Las Conferencias Sectoriales. Informe Anual 2002*, Madrid: MAP, 2003.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Textos comparados*. Madrid: Dirección General de Cooperación Autonómica, 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*. Madrid: MAP, 2006.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe sobre los convenios de colaboración Estado comunidades autónomas tramitados durante 2006*. Madrid: MAP, 2006a.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe Sobre Conflictividad Estado-CCAA. Cuarto trimestre*. Madrid: MAP, 2007.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2007*. Madrid: MAP, 2008.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *El papel de la Administración General del Estado en el sistema autonómico*. Estudio dirigido por Joan Prats (mimeo), 2008b.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe Sobre Conflictividad Estado-CCAA durante la VIII Legislatura*. Madrid: MAP, 2008c.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007*. Madrid: MAP, 2008d.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP). *Informe sobre la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*, Madrid: MAP, 2008e.
- MORÁN GARCÍA, M. J. «Las Conferencias Sectoriales y el procesamiento interno de participación». En: VV.AA. «La participación de las regiones en Europa, Publicaciones de «Europa Futura». Núm. 0, Barce-

- lona: Fundació Carles Pi i Sunyer/ Institut d'Estudis Autonòmics, 2003, pp. 157-181.
- MSC (Ministerio Sanidad y Consumo). *Estadística del gasto sanitario público 2005* (mimeo), 2005.
- O'M. BOWMAN, A. «Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, (4), 2004: pp. 535-546.
- OPESKIN, Brian R. «Mechanisms for intergovernmental relations». Papel Presentado a la International Conference of Federalism. Mont-Tremblant, 1999.
- PÉREZ MEDINA, José María. «Recent Trends In Regionalism Development In Europe: The Perspective From Spain». Paper for the Council of Europe (manuscrito).
- PISA, *Programme for International Student Assessment*, OCDE, Paris, 2000, 2003.
- POIRIER, J. «Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics». In: LAZAR, H.; MEEKISON, J. P. y TELFORD, H. H. (eds.). *Canada: The State of the Federation 2002*, Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004, pp. 425-462.
- POLLARD, Bruce G. *Managing the Interface: Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1986.
- RAMOS, Juan Antonio. «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales». En: LÓPEZ NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson, 2006, 115-132.
- REY DEL CASTILLO, Javier. «¿Son los servicios regionales de Salud en España la garantía de la protección sanitaria universal?» *Revista de Administración Sanitaria*, 5(1), 2007, pp. 35-59.
- REY MARTÍNEZ, F. «La participación a través del Estado: Conferencias Sectoriales y Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas». En: BIGLINO CAMPOS, Paloma (ed.) *La política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 109-156, 2003.
- RIDAURA, M<sup>a</sup> Josefa. «La bilateralidad: ¿hecho diferencial?» Comunicación presentada en el VII Congreso (Extraordinario) de la ACE: Treinta años de Constitución. Madrid, enero, 2009.

- ROIG MOLÉS, Eduard. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya». *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, 63-77.
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup> Jesús y VAQUERO, Alberto. *Descentralización educativa y programas nacionales de mejora*. Comunicación presentada a las XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, 2007.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Ana. «La Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud: nuevo intento de coordinación». *Revista de Administración Sanitaria*, 5 (3): 2007, pp. 427-433.
- SCHARPF, Fritz W. «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts». *Politische Vierteljahresschrift* 32, 4, 1991, pp. 621-634.
- TIANA, Alejandro. «La coordinación sectorial en materia de educación en España». *Revista de Administración Sanitaria*, 5, 3, 2007, pp. 373-389.
- TIMSS, Trends in International Mathematics and Science Study, ISC, 1995.
- WARHURST, J. «Managing Intergovernmental Relations». En: BAKVIS, H. y CHANDLER, W. M. Chandler (eds.) *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- WILSON, James Q. *Political Organizations*. New York: Basic Books. WILSON, James Q., (ed.) (1980) *The Politics of Regulation*. New York: Basic Book, 1973.
- ZIMMERMAN, J. F. *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*. Wesport: Praeger, 2002.

El presente libro es el resultado de una investigación impulsada por el IEA, y que ha contado con la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el Forum de las Federaciones y el Ministerio de Administraciones Públicas. Sobre el proyecto inicial, discutido en Barcelona con un grupo de relevantes profesores y expertos sobre federalismo y relaciones intergubernamentales (Arthur Benz, Johanne Poirier, Richard Simeon y Roger Wilkins) se inició un prolongado trabajo de campo, muy superior al de cualquiera de las investigaciones sobre el tema publicadas con anterioridad, que ha llevado a los investigadores a entrevistarse con altos cargos y expertos del Estado y de un número apreciable de CCAA, pues una de las características centrales del libro es la importancia que se da a la opinión de los actores de las relaciones intergubernamentales. Los resultados preliminares de la investigación se han debatido en seminarios en Barcelona y Zaragoza, y se presenta ahora la versión definitiva de la misma.

El libro, pues, contiene tanto un estudio de las relaciones intergubernamentales basado en el contacto directo con sus protagonistas, como propuestas surgidas de ese estudio y que pueden ser de utilidad a las administraciones intervinientes en dichas relaciones. Tiene, además, la particularidad de que ha sido realizado por juristas y politólogos. Su diversa formación y procedencia, y la diferente percepción del Estado autonómico y las relaciones intergubernamentales de cada uno de ellos, se reflejan también en este trabajo que, dentro de la unidad propia de la investigación realizada en conjunto, es al mismo tiempo plural en perspectivas y opiniones.

