

# Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico

María Jesús García Morales





Transparencia y rendición  
de cuentas de las  
relaciones de cooperación  
intergubernamental en el  
Estado autonómico



# Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico

María Jesús García Morales



Generalitat de Catalunya  
**Institut d'Estudis  
de l'Autogovern**

Barcelona 2017

Biblioteca de Catalunya. Datos CIP:

**García Morales, María Jesús, autor**

Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 4)

Bibliografia

ISBN 9788439395904. – ISBN 9788439395911 (PDF). – ISBN 9788439395928 (EPUB)

I. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 4

1. Transparència política – Espanya – Comunitats autònomes 2. Cooperació interterritorial – Espanya – Comunitats autònomes 3. Cooperació intergovernamental – Espanya – Comunitats autònomes

35.076(460-32)

352.072.3(460-32)

La publicación de este libro por parte del IEA no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

© 2017 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern  
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona  
web: [presidencia.gencat.cat/iea](http://presidencia.gencat.cat/iea)

Diseño: Addenda

ISBN: 978-84-393-9590-4 (paper)

978-84-393-9591-1 (pdf)

978-84-393-9592-8 (epub)

DL B 21201-2017

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons de tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada.

*«La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration»*

*(Article 15, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789)*



# Sumario

Lista de tablas y gráficos	15
Preface by Johanne Poirier	17
Prólogo de Johanne Poirier	21
Introducción	25
<b>1. Antes de las leyes de transparencia: se empieza a regular la publicidad de la cooperación vertical</b>	<b>37</b>
1.1. La normativa estatal: la Ley 30/1992 (vigente hasta el 1 de octubre de 2016) y la legislación sectorial	37
1.1.1. La ley pionera: la publicidad de la cooperación en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	37
1.1.2. La Ley 5/2007, de reforma de la LOTC, normas sectoriales sobre publicidad de la cooperación y otras vías normativas de acceso a la información pública	39
1.2. La normativa autonómica y los nuevos Estatutos de autonomía	43
1.2.1. La inicial escasa atención de las legislaciones autonómicas y la aparición de los registros de convenios en las CC.AA.	43
1.2.2. Los nuevos Estatutos de autonomía y la progresiva implantación de registros de convenios telemáticos	46
1.2.2.1. Los nuevos Estatutos: un tímido avance	46
1.2.2.2. Y, en paralelo: la irrupción de los registros de convenios de acceso universal	49
1.3. Sin olvidar la autorregulación de los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad	52
1.3.1. El reglamento interno de la Conferencia de Presidentes	52
1.3.2. La autorregulación de las Conferencias Sectoriales	54
1.3.3. La autorregulación de las Comisiones Bilaterales	63

<b>2. Llegan la ley de transparencia estatal y las leyes de transparencia autonómicas: regulando sobre todo la transparencia de la cooperación vertical</b>	71
2.1. La transparencia por ley en el Estado autonómico, pero ¿qué se entiende por transparencia y rendición de cuentas?	71
2.2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: ámbito de aplicación y nueva regulación	76
2.2.1. La aplicación de la ley a los órganos de cooperación (vertical) y bajo condición (“en la medida en que...”)	76
2.2.2. Las nuevas obligaciones para los órganos de cooperación: la publicidad activa y el acceso a la información pública ¿y el buen gobierno?	80
2.2.2.1. La publicidad activa	80
2.2.2.2. El acceso a la información pública	85
2.2.2.3. ¿Y el buen gobierno?	87
2.2.3. La ejecución y el control del cumplimiento de las nuevas obligaciones legales	88
2.2.3.1. La ejecución a cargo de las Secretarías de los órganos de cooperación	88
2.2.3.2. El órgano de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	89
2.3. Las leyes autonómicas en materia de transparencia, ¿algo nuevo respecto a la ley estatal?	91
2.3.1. El (estrecho) margen de actuación del legislador autonómico	91
2.3.2. La regulación material en las leyes autonómicas, ¿algo nuevo?	95
2.3.2.1. Sobre los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad activa	96
2.3.2.2. Sobre la dimensión externa de los convenios de colaboración y su publicidad	99
<b>3. La transparencia en un contexto más amplio de reformas (de nuevo, de la cooperación vertical): la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público</b>	105
3.1. La reinterpretación de la remisión de la ley estatal de transparencia a los órganos de cooperación	105
3.1.1. La “ampliación” de los órganos de cooperación previstos <i>ex lege</i>	105
3.1.2. Y su nueva regulación en la Ley 40/2015: órganos de cooperación ¿con un papel más relevante?	108

3.1.2.1.	La Conferencia de Presidentes: el primer reconocimiento legal	108
3.1.2.2.	Las Conferencias Sectoriales: el núcleo de la regulación y las mayores novedades	109
3.1.2.3.	Las Comisiones Bilaterales: también algunos elementos novedosos	111
3.1.2.4.	Las Comisiones Territoriales de Coordinación: un nuevo órgano de cooperación	112
3.2.	El silencio sobre la transparencia de los órganos de cooperación: ¿una oportunidad perdida?, ¿se abren puertas a la opacidad o a la transparencia?	113
3.3.	La transparencia y la rendición de cuentas en materia de convenios	120
3.3.1.	La publicidad de los convenios: ¿un paso atrás?	120
3.3.2.	La rendición de cuentas en materia de convenios: entre lo conocido y lo nuevo	124
3.3.2.1.	Lo conocido: la remisión de los convenios verticales al Senado	124
3.3.2.2.	Y lo nuevo: la remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas y equivalentes en las CC.AA., ¿un paso adelante?	125
3.4.	Los registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios	127
3.4.1.	La obligación de crear registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios en las CC.AA.	127
3.4.2.	El Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, la gran novedad	129
<b>4.</b>	<b>La praxis antes de las leyes de transparencia: la perspectiva empírica en las relaciones Estado-CC.AA.</b>	<b>135</b>
4.1.	Un actor principal: el Ministerio de Administraciones Públicas y sus competencias en materia de cooperación autonómica y ¿de transparencia?	135
4.1.1.	En las normas reglamentarias sobre la estructura orgánica del ministerio	136
4.1.2.	En la autorregulación de los órganos de cooperación	137
4.1.3.	Y el resultado: el Ministerio de Administraciones Públicas, <i>de iure</i> gestor de los mayores recursos informativos sobre cooperación territorial	140
4.1.4.	La publicidad activa del Ministerio de Administraciones Públicas (sin obligación legal) sobre la cooperación autonómica: informes y demás información	142

4.2.	La autonomía de los órganos de cooperación ante la inexistencia de obligaciones generales de publicidad activa	145
4.2.1.	La transparencia de la Conferencia de Presidentes	145
4.2.2.	La transparencia de las Conferencias Sectoriales	146
4.2.2.1.	Dos casos particulares: el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la CARUE	147
4.2.2.2.	Otras Conferencias Sectoriales con visibilidad <i>online</i> propia y ¿el resto de Conferencias Sectoriales?	152
4.2.3.	La transparencia de las Comisiones Bilaterales	169
4.2.3.1.	La escasa transparencia de las Comisiones Bilaterales no estatutarias	169
4.2.3.2.	Las Comisiones Bilaterales estatutarias, ¿más transparentes?	170
4.2.3.3.	La transparencia de las Comisiones Bilaterales en el supuesto del artículo 33.2 LOTC	173
4.2.3.4.	¿Y los órganos bilaterales específicos?: ¿constituidos?, ¿funcionan?	175
4.3.	La transparencia de los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.: publicación, registro e informes	178
4.4.	¿Y los parlamentos?: actores débiles en la rendición de cuentas en materia de cooperación vertical	182
<b>5.</b>	<b>La implementación y los efectos de la ley de transparencia estatal (y de otras leyes): ¿más transparencia en la cooperación vertical?</b>	<b>191</b>
5.1.	Sobre el destinatario de las obligaciones: las Secretarías de los órganos de cooperación, ¿un nuevo actor?	191
5.1.1.	El punto de partida: la débil institucionalización de las Secretarías	191
5.1.2.	Dos cuestiones abiertas sobre las Secretarías	192
5.1.2.1.	La decisión sobre el <i>quantum</i> de información pública	193
5.1.2.2.	La cuestión sobre el dónde hacer pública la información	194
5.1.3.	Las consecuencias de reforzar el papel de las Secretarías: los recursos informativos y su transparencia ¿en manos de quién?	195
5.1.4.	Y el Ministerio de Administraciones Públicas ¿qué papel en este nuevo contexto?	199
5.2.	Sobre la cantidad de la información pública: ¿más información?	200
5.2.1.	Información institucional, organizativa y de planificación	201

5.2.1.1.	Información institucional, organizativa...: el mínimo aplicable, información relativa a funciones, normativa aplicable y estructura organizativa	201
5.2.1.2.	... y de planificación: ¿aplicable a los órganos de cooperación?	203
5.2.2.	Información de relevancia jurídica: buscando un espacio de aplicación	204
5.2.3.	Información económica, presupuestaria y estadística: aplicable a todos los sujetos sometidos a ley, pero, de nuevo ¿en qué casos aplicable a los órganos de cooperación?	205
5.3.	Sobre la calidad de la información pública, ¿material y formalmente mejor?	208
5.3.1.	La calidad material	209
5.3.2.	La calidad formal	211
5.4.	Balance (provisional) de la implementación y de los efectos de la ley: cuando la vida sigue igual... o ¿no?	213
<b>6.</b>	<b>¿Y la cooperación horizontal?: la regulación de la transparencia ¿llega a las relaciones entre Comunidades Autónomas?</b>	219
6.1.	La regulación de la transparencia de la cooperación entre CC.AA. antes de las leyes de transparencia	219
6.1.1.	Las Cortes Generales y la transparencia de la cooperación horizontal <i>ex constitutione</i>	219
6.1.2.	La transparencia de la cooperación horizontal y los primeros Estatutos de autonomía: un contenido (casi) inédito	220
6.1.3.	Los nuevos Estatutos en un contexto de reformas más amplio: empieza a regularse la transparencia	222
6.1.4.	La aparición de los registros telemáticos de convenios y su valor añadido (y desapercibido) en la transparencia de la cooperación horizontal	226
6.1.4.1.	Registros de convenios, nuevas tecnologías y cooperación horizontal: del registro público-archivo al registro electrónico universal	226
6.1.4.2.	Ámbito de la cooperación horizontal registral: convenios entre CC.AA. ¿y protocolos?	230
6.1.4.3.	El seguimiento y evaluación de la cooperación entre CC.AA.: en particular, los informes	232
6.1.5.	La autorregulación de la transparencia: el experimento de la Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. y la incógnita de la Comisión de las CC.AA. en justicia	234

6.2.	Las leyes de transparencia y la Ley 40/2015: ¿novedades para la cooperación horizontal?	236
6.2.1.	La perspectiva normativa: la transparencia de la cooperación horizontal ¿ausente o presente en las leyes de transparencia?	236
6.2.2.	La perspectiva empírica: acerca del iceberg de la cooperación horizontal... y tras los cambios normativos, ¿cambios en la praxis?	240
6.3.	Y, en último término, la rendición de cuentas ante los parlamentos en materia de cooperación horizontal	243
<b>7.</b>	<b>Más allá del Estado autonómico: transparencia y rendición de cuentas de la cooperación en sistemas europeos de gobierno multinivel</b>	<b>245</b>
7.1.	Alemania, el país europeo del federalismo cooperativo por excelencia: entre la informalidad (y la confidencialidad) y la publicidad (y la transparencia)	246
7.1.1.	Panorámica de las relaciones de cooperación	246
7.1.2.	La información pública sobre las conferencias intergubernamentales	247
7.1.3.	La publicación, los registros y la transparencia de los convenios	251
7.1.4.	Los Landtage alemanes y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	251
7.2.	Suiza, federalismo con democracia directa: ¿una cooperación más transparente?	259
7.2.1.	Panorámica de las relaciones de cooperación	259
7.2.2.	La información pública sobre las conferencias intergubernamentales	261
7.2.3.	La publicación, los registros y la transparencia de los convenios	266
7.2.4.	Los parlamentos cantonales y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	267
7.3.	Austria, federalismo y poder intergubernamental: ¿la transparencia ausente?	273
7.3.1.	Panorámica de las relaciones de cooperación	273
7.3.2.	La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?	275
7.3.3.	Los Landtage austriacos y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	279
7.4.	Bélgica, federalismo ‘ <i>living apart together</i> ’ y ¿algo nuevo para la transparencia de la cooperación?	281

7.4.1.	Panorámica de las relaciones de cooperación	281
7.4.2.	La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?	283
7.4.3.	Los parlamentos belgas y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	286
7.5.	A la luz de las experiencias comparadas: un diagnóstico común y buscando terapias	289
7.5.1.	Un diagnóstico común: la falta de transparencia como problema en las relaciones de cooperación	289
7.5.2.	¿Hay terapia?: haciendo más transparente y <i>accountable</i> la cooperación en el contexto comparado	292
7.6.	¿Y nosotros, dónde estamos?: la cooperación en el Estado autonómico, ¿transparente y <i>accountable</i> ? frente al espejo de otros sistemas multinivel europeos	295
<b>8.</b>	<b>Y por último: propuestas de mejora y conclusiones</b>	<b>301</b>
8.1.	Las relaciones de cooperación en los sistemas multinivel son entre gobiernos y normalmente poco transparentes y el Estado autonómico no es una excepción	301
8.2.	El punto de partida en el Estado autonómico: la situación antes de la ley estatal de transparencia y el régimen jurídico de la publicidad de la cooperación como caos	302
8.3.	La ley estatal de transparencia: la información pública “sobre la cooperación” también existe..., ¿qué aporta la intervención normativa?	304
8.4.	Tras más de dos años de vigencia de la ley estatal de transparencia ¿qué ha sido de la transparencia de la cooperación?: cambios legales, ¿cambios reales?	306
8.5.	A vueltas con la aplicación de las obligaciones de publicidad activa: de la aplicación de mínimos hacia la aplicación de máximos	308
8.6.	Pero ¿quién aplica la ley?: <i>ex lege</i> las Secretarías de los órganos de cooperación, de actor secundario a protagonista	311
8.7.	Ganadores y ¿perdedores?: transparencia y recursos informativos en el Estado autonómico, ¿un capital infravalorado? y ¿dónde están las CC.AA.?	312
8.8.	La transparencia debe llegar también a la cooperación horizontal	314
8.9.	La publicidad activa, ‘escaparate’ de la transparencia, implica, en principio, más <i>accountability</i> ante la ciudadanía, pero también ¿más rendición de cuentas de la cooperación ante los parlamentos?	316

8.10. Transparencia institucional y nuevas tecnologías: ¿Internet ha convertido las relaciones de cooperación en transparentes?, ¿o en más transparentes?	317
Y una reflexión final. <i>Story to be continued...</i> La transparencia de la cooperación es una exigencia del principio democrático: ni empieza ni acaba en cumplir con la ley	318
<b>Agradecimientos</b>	321
<b>Anexo</b>	323
<b>Bibliografía</b>	329

# Lista de tablas y gráficos

Tabla 1.	Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre la información y documentación que estas conferencias generan	60
Tabla 2.	Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre obligaciones de publicidad: los acuerdos	61
Tabla 3.	Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre memorias de actividades	62
Tabla 4.	Reglamentos de Comisiones Bilaterales no estatutarias publicados en los medios oficiales	66
Tabla 5.	Reglamentos de las Comisiones Bilaterales estatutarias publicados en los medios oficiales	66
Tabla 6.	Previsiones en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre la información y documentación que estas comisiones generan	67
Tabla 7.	Previsiones en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre obligaciones de publicidad: el reglamento y los acuerdos	67
Tabla 8.	Previsiones en los Estatutos de autonomía y en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre memorias de actividades	68
Tabla 9.	Normas de organización y funcionamiento de Comisiones Bilaterales específicas antes de los nuevos Estatutos	69
Tabla 10.	Normas de organización y funcionamiento de órganos bilaterales específicos estatutarios	69
Tabla 11.	Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre el papel del Ministerio competente en Administraciones Públicas	138
Tabla 12.	Acceso a la información pública de la Conferencia de Presidentes	146
Tabla 13.	Acceso a la información pública de las Conferencias Sectoriales	166
Tabla 14.	Información <i>online</i> sobre la estructura de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio antes de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013	167
Tabla 15.	Información <i>online</i> sobre la dinámica de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio antes de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013	168

Tabla 16.	Acceso a la información pública de las Comisiones Bilaterales	176
Tabla 17.	Acceso a la información pública de los órganos bilaterales específicos	177
Tabla 18.	Información <i>online</i> sobre la estructura de Conferencias Sectoriales con espacio web propio después de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013	217
Tabla 19.	Información <i>online</i> sobre la dinámica de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio después de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013	218
Tabla 20.	CC.AA. donde existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en DOCA	225
Tabla 21.	CC.AA. donde no existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en DOCA	225
Tabla 22.	CC.AA. donde existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en BOE	226
Tabla 23.	Obligación jurídica de publicar los convenios Estado-CC.AA. en el BOE y en el DOCA	226
Tabla 24.	Acceso a la información y obligaciones de transparencia de los convenios horizontales en los registros de convenios de las CC.AA.	229
Taula 25.	Obligación de inscripción y publicidad de protocolos horizontales en los registros de convenios de las CC.AA.	231
Tabla 26.	Previsiones normativas sobre seguimiento de la cooperación entre CC.AA.	234
Tabla 27.	Alemania: Conferencias de los Länder (Conferencia de Ministros-Presidentes y Conferencias de Ministros)	258
Tabla 28.	Suiza: Conferencias de los cantones (Conferencia de Gobiernos Cantonales y Conferencias de Directores)	272
Tabla 29.	Austria: Conferencias de los Länder (Conferencia de Presidentes y Conferencias Sectoriales)	280
Tabla 30.	Bélgica: Conferencias intergubernamentales (Comité de concertación y conferencias interministeriales)	288
Gráfico 1.	Volumen de información <i>online</i> de Conferencias Sectoriales (con espacio web propio antes de la Ley 19/2013)	165
Gráfico 2.	Actividad de las Conferencias Sectoriales. Reuniones 2010-2015 (Conferencias Sectoriales con al menos 2 reuniones al año en 5 años)	165

# Preface

Over the last few centuries, in the West, the emergence of democracy has largely implied various means of limiting the discretionary — and often secretive — power of the executive branch, in favor of elected officials and judges. And, increasingly, of “the public”. The rule of law requires that norms be public and published. Administrative decision-makers must justify their decisions. Laws governing access to information require state actors to “open their books” for public scrutiny. The legitimacy of political institutions is severely challenged in the absence of transparency and accountability, two new operative terms. These requirements of the modern democratic state apply equally to unitary and federal regimes. And within the latter, equally to “central” authorities and to those of constituent units.

But here comes the paradox. The importance of transparency, access to information, accountability, is hardly questioned anymore when institutions act within their respective spheres of autonomy (I am not talking about effective implementation, here). However, these guiding principles seem to waver when components of a multi-layered state interact with each other.

Intergovernmental relations are an integral and essential part of the functioning of every federal, devolved or politically-decentralized system. The Spanish State of the Autonomies is no exception. In a complex, multi-level polity, partners meet, negotiate, bargain, agree (and sometimes disagree), broker deals, coordinate policy, structure financial transfers, settle disputes, conclude agreements. This gives rise to complex networks of vertical, horizontal, multilateral “intergovernmental diplomacy” to use the late Richard Simeon’s telling expression.

Despite different institutional architectures, distinct constitutional and legal traditions, or political cultures, IGR (intergovernmental relations) in federal and decentralized regimes seem to suffer from a common ailment. In basically all cases, the practice of IGR reinforces the executive branch of government. Through their intergovernmental and “contractual” relations, the various executives of complex polities sometimes manage to do indirectly what they cannot do directly. They escape effective

control, be it parliamentary oversight, judicial review, or media analysis. Actions or decisions that would (likely) be made public in an autonomous context, become shielded from view. Opaque.

In comparative circles, it has become standard to deplore the “democratic deficit” engendered by intergovernmental relations. Some see it as “the price to pay” in a complex polity. Efficiency, coordinated policy-making and deal-making may require some tolerance for “behind closed doors” discussions, mostly by various representatives of the respective executives. This development is clearly in tension with the conception of the democratic — transparent, accountable — state.

Can public law — which has been the cornerstone of the democratization of the state — play a role in this context? A few federal or politically decentralized countries have opted for some “legal regulation” of IGRs — including various forms of judicial review. Others have left this intricate and highly influential mode of governance almost entirely free of legal norms and judicial intervention. To use an analogy, some systems have developed a form of “intergovernmental law” (analogous to “international law”) that regulates part of the interaction between components of the overall state. Others have maintained their IGR in the rather lawless world of “purely political intergovernmental relations” (analogous to “international relations”). Canada would illustrate the latter. The Spanish State of the Autonomies is a fascinating example of the former.

In this very timely study, Professor María Jesús García Morales explores ways in which the State of the Autonomies is partly harnessing the tools of legal norms to promote greater transparency, accountability — and thereby, hopefully, “good governance” — in the realm of IGR. From a comparative perspective, Spain’s detailed overall legal framework regarding vertical IGRs, adopted in the early 1990s, was already rather unusual. The new legislative scheme (adopted from 2013 onwards) reinforces this framework, more specifically to address the “transparency deficit” that so inextricably affects IGR. It notably requires major intergovernmental bodies to “actively publicize” their activities and documentations. This is, undoubtedly, highly innovative, and to my knowledge, unique. These developments will be of major interest to specialists of IGR in federal and politically-decentralized regimes all over the world, who so often lament the executive-reinforcing nature of IGR, and their opacity, but are at a loss to find tools for countering this antidemocratic phenomenon.

But this study goes further than methodically exposing the legal framework designed to improve the visibility of IGR action. The author has

tested the actual impact of the legal norms in practice, essentially by assessing the modification of what IGR bodies now put online. While the most stringent rules have only been in effect since 2014, the author's conclusion that they have not (yet) substantially altered the praxis of public actors is disconcerting.

Are public lawyers who still hope/think/dream that laws can lead to better conduct, simply naïve? Is this just another example that legal norms, without sufficient political will, are rather powerless in ushering change? Or is the main problem the general nature of the new legal obligations, which through lack of specificity, end up lacking teeth? Or, may it be that it is simply too soon to draw definitive conclusions? If law — by itself — does not really alter behavior — what more can be done? The empirical dimension of this research is thus also of major interest not only for the Spanish Autonomic state, but for other multi-layered polities faced with similar challenges of countering the opacity of IGR, while favoring flexible cooperation.

In conclusion, I would like to share a memory. A “ah ah moment” that has shaped, in a significant way, my own reflection on intergovernmental relations in federal systems. Nearly twenty years ago, I was conducting empirical research and interviews concerning *convenios de colaboración*. Their legal framework — while often deemed deficient from inside — seemed detailed and reasoned, particularly in contrast with the pragmatic, unstructured way in which hundreds of intergovernmental agreements are concluded (and rarely published) in Canada. I was providentially introduced to María Jesús by our esteemed colleague Joan Vintró i Castells. María Jesús agreed to meet me on a Saturday morning in sunny Barcelona. Hours fled by, as she talked me through her incisive, detailed, knowledgeable analysis not only of Spanish *convenios*, but of agreements in a number of federal regimes, most notably Germany's (she read German, I did not!). She instinctively understood my queries, the questions that puzzled me. She did not think that the legal system had — or should have — nothing to do with IGRs.

So, there we were. Two (then!) young scholars — passionate about an under-studied, yet ubiquitous, institutions — had met. Two women interested in the “plumbing” of federalism and decentralized political systems. In the tension between law and politics. I was truly inspired by María Jesús' intellectual generosity, and her reliable, systematic, nearly forensic, analysis of intergovernmental relations in general and of agreements in particular. I feel privileged to have learned from María Jesús García

Morales over the years. This volume is another remarkable stone in that international dialogue.

Montréal, 18 March 2017

Professor Johanne Poirier  
Peter MacKell Chair in Federalism  
Law Faculty, McGill University  
Montréal, Québec, Canada

# Prólogo

En el curso de los últimos siglos, en Occidente, la eclosión de la democracia ha implicado en gran medida varios modos de limitar el poder discrecional (y con frecuencia, hermético) del Ejecutivo, a favor de los jueces y representantes electos. Y, cada vez más, del “público”. El Estado de Derecho requiere que las normas sean públicas y publicadas. Los órganos decisorios administrativos deben justificar sus decisiones. Las leyes que gobiernan el acceso a la información exigen que los agentes estatales “abran sus libros” al examen público. La legitimidad de las instituciones políticas se ve seriamente cuestionada en ausencia de la transparencia y de la rendición de cuentas, dos nuevos términos operativos. Estos requisitos del moderno Estado democrático se aplican tanto a los regímenes unitarios como a los federales. Y dentro de los federales, tanto a autoridades “centrales” como a las de sus unidades constituyentes.

Pero aquí encontramos la paradoja. La importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas ya se cuestiona raras veces cuando las instituciones actúan dentro de sus respectivas esferas de autonomía (y no me refiero aquí a la aplicación efectiva). No obstante, estos principios normativos parecen diluirse cuando los componentes de un Estado multinivel interactúan entre ellos.

Las relaciones intergubernamentales son una parte integral y esencial del funcionamiento de todo sistema federal, con devolución de poderes o políticamente descentralizado. El Estado español de las Autonomías no es una excepción. En un complejo orden político con múltiples niveles, las partes se reúnen, negocian, transaccionan, acuerdan (y a veces, no), intermedian, coordinan políticas, diseñan transferencias financieras, dirimen conflictos, suscriben convenios. Esto da origen a complejas redes de “diplomacia intergubernamental” (usando la elocuente expresión del fallecido Richard Simeon) verticales, horizontales y multilaterales.

A pesar de las diferentes arquitecturas institucionales, distintas tradiciones legales y constitucionales, o culturas políticas, las RIG (relaciones intergubernamentales) de los regímenes federales y descentralizados parecen sufrir de un mal común. En prácticamente todos los casos, el funcionamiento de las RIG refuerza la rama ejecutiva del poder público. A través de sus relaciones intergubernamentales y “contractuales”, los diversos ejecutivos de sistemas de gobierno complejos a veces consiguen

hacer de forma indirecta lo que no pueden hacer directamente. Escapan del control efectivo, ya sea en la supervisión parlamentaria, el control judicial o el análisis de los medios de comunicación. Las acciones o decisiones que (probablemente) se harían públicas en un contexto autónomo pasan a estar ocultas para los demás. A ser opacas.

En el ámbito comparado, se ha vuelto habitual condenar el “déficit democrático” engendrado por las relaciones intergubernamentales. Algunos lo ven como un “precio que hay que pagar” en un sistema político complejo. La eficiencia, la toma de decisiones y la formalización de acuerdos de forma coordinada pueden requerir algo de tolerancia con las conversaciones “tras puertas cerradas”, especialmente entre varios representantes de los respectivos ejecutivos. Esta evolución está claramente en tensión con la concepción del Estado democrático (transparente, que rinde cuentas).

¿Puede el Derecho Público (que ha sido la piedra angular de la democratización del Estado) tener un papel en este contexto? Unos cuantos países federales o políticamente descentralizados han optado por cierta “reglamentación jurídica” de las RIG, incluidas varias formas de control judicial. Otros han dejado esta intrincada y altamente influyente forma de gobierno casi completamente libre de normas jurídicas e intervención judicial. Si usamos una analogía, algunos sistemas han desarrollado una forma de “derecho intergubernamental” (análoga al “derecho internacional”) que regula parte de la interacción entre los componentes del estado global. Otros han mantenido sus RIG en el ámbito más bien alegal de las “relaciones intergubernamentales puramente políticas” (análogo a las “relaciones internacionales”). Canadá sería un ejemplo de estos últimos. El Estado español de las Autonomías es un ejemplo fascinante del primer caso.

En este estudio tan oportuno, la profesora María Jesús García Morales explora los modos en el que el Estado de las Autonomías saca provecho en parte de las herramientas de las normas jurídicas para fomentar una mayor transparencia, rendición de cuentas y, por tanto, se espera también que “un buen gobierno”, en el ámbito de las RIG. Desde una perspectiva comparada, el marco jurídico general detallado de España respecto a las RIG verticales, adoptado a principios de los años noventa, ya era poco habitual. El nuevo esquema legislativo (adoptado a partir de 2013) refuerza este marco, más específicamente para afrontar el “déficit de transparencia” que afecta de forma tan ineludible a las RIG. Requiere, principalmente, que los principales órganos de cooperación intergubernamental “publiciten activamente” sus actuaciones y su documentación. Esto es, sin

duda, muy innovador y, a mi entender, insólito. Estas novedades serán de un interés especial para los especialistas en RIG de regímenes federales y políticamente descentralizados en todo el mundo, que a menudo lamentan la tendencia de las RIG a reforzar el poder ejecutivo, y su opacidad, pero que están perdidos a la hora de encontrar herramientas para contrarrestar este fenómeno antidemocrático.

Pero este estudio va más allá de la exposición metódica del marco jurídico diseñado para mejorar la visibilidad de la acción de las RIG. La autora ha puesto a prueba el impacto real de las normas jurídicas existentes, esencialmente mediante la evaluación de la modificación de lo que los órganos de cooperación intergubernamental publican ahora *online*. Aunque las normas más estrictas solo han estado vigentes desde 2014, es desconcertante la conclusión de la autora de que (aún) no han alterado sustancialmente la práctica de los agentes públicos.

¿Son simplemente ingenuos los iuspublicistas que aún esperan/piensan/sueñan que las leyes pueden llevar a una mejor conducta? ¿Es este solo un ejemplo más de que las normas jurídicas, sin suficiente voluntad política, son más bien impotentes a la hora de introducir cambios? ¿O es el principal problema la naturaleza general de las nuevas obligaciones jurídicas que, a causa de la falta de especificidad, se quedan sin capacidad ejecutiva? O ¿es posible que sea simplemente demasiado temprano para sacar conclusiones definitivas? Si la legislación, por sí sola, no altera realmente el comportamiento, ¿qué más se puede hacer? La dimensión empírica de esta investigación es, por tanto, también de un interés esencial no solo para el Estado español de las Autonomías, sino para otros sistemas políticos multinivel que se enfrentan a retos similares de contrarrestar la opacidad de las RIG, al tiempo que desean favorecer la cooperación flexible.

Para concluir, me gustaría compartir un recuerdo. Un “momento revelación” que ha conformado, significativamente, mis propias reflexiones sobre las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales. Hace casi veinte años, estaba realizando una investigación empírica y entrevistas en relación con los convenios de colaboración. Su marco jurídico, aunque con frecuencia se veía como deficiente desde el interior, parecía detallado y razonado, especialmente en contraste con el modo pragmático y no estructurado en el que se concluyen (y raramente se publican) cientos de convenios intergubernamentales en Canadá. De forma providencial, nuestro estimado colega Joan Vintró i Castells me presentó a María Jesús García Morales. María Jesús aceptó reunirse conmigo un sábado por la mañana en la soleada Barcelona. Las horas pasaron volando, mientras me

hablaba de su incisivo, detallado y experto análisis no solo de los convenios españoles, sino de los convenios de una variedad de regímenes federales, especialmente el de Alemania (¡también sabía leer alemán, yo no!). Entendió instintivamente mis dudas, las preguntas que me tenían perpleja. Ella no creía que el sistema jurídico tuviera (ni debiera tener) nada que ver con las RIG.

Así que ahí estábamos. Nos habíamos encontrado dos jóvenes (¡al menos por aquel entonces!) investigadoras, con pasión por unas instituciones poco estudiadas pero omnipresentes. Dos mujeres interesadas en “la fontanería” del federalismo y de los sistemas políticos descentralizados. En la cuerda floja entre legislación y política. Me sentí verdaderamente inspirada por la generosidad intelectual de María Jesús y por su análisis fiable, sistemático, casi forense, de las relaciones intergubernamentales en general y de los convenios en particular. Me siento privilegiada por haber aprendido de María Jesús García Morales a lo largo de los años. Este volumen es otro destacable bloque en la construcción de ese diálogo internacional.

Montreal, 18 de marzo de 2017

Profesora Johanne Poirier  
Cátedra Peter MacKell sobre Federalismo  
Facultad de Derecho, McGill University  
Montreal, Quebec, Canadá

# Introducción

Es una afirmación obvia que las relaciones intergubernamentales o de cooperación interterritorial constituyen una de las piezas esenciales para el funcionamiento de cualquier sistema federal o políticamente descentralizado, pues raramente el gobierno, sea del poder central o de un ente territorial, puede actuar solo y resolver sin los demás los problemas crecientemente supraterritoriales que deben encararse en un mundo cada vez más interconectado.

Sin embargo, este tipo de relaciones constituyen un ámbito un tanto opaco en el panorama comparado en general y en el Estado autonómico en particular. Esta falta de transparencia convierte a la cooperación en un iceberg, en una gran masa de instrumentos y procedimientos formales e informales de relación entre gobiernos, de la que solo se conoce la parte superficial o más visible, pero en la que también hay una parte sumergida muy desconocida para la generalidad de la ciudadanía y de los parlamentos. Ello tampoco es extraño ya que las relaciones de cooperación están dominadas por los ejecutivos. Son relaciones en muchos casos eminentemente políticas y al amparo de la confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones.

España es posiblemente uno de los países donde las relaciones de cooperación se hallan más reguladas por el Derecho. No en vano en nuestro ordenamiento hay leyes estatales que regulan este tipo de relaciones, algo inhabitual en gran parte del panorama comparado.

Aunque la cooperación entre Comunidades Autónomas (CC.AA.) se halla regulada en la Constitución, es sabido que esa relación horizontal a través de estructuras formales casi no existe en España. No hay Conferencias de las CC.AA. (ni de Presidentes, ni Sectoriales), ni se ha dado un uso extendido de los convenios horizontales. La cooperación en el Estado autonómico es predominantemente vertical hasta el punto de que cooperar es sinónimo entre nosotros de relación entre el Estado y las CC.AA. Por ello, las leyes han servido, principalmente para dar reconocimiento y regular un mínimo régimen jurídico de los principales instrumentos de cooperación entre el Estado y las CC.AA.: esto es, la cooperación existente, que se articula a través de órganos siempre verticales (la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales) y los numerosos convenios de colaboración suscritos anualmente entre el Estado y las CC.AA.

En los últimos años, y coincidiendo con el auge de la transparencia, se han aprobado un cúmulo de leyes sobre todo del Estado central, pero también de las CC.AA. que abordan la dimensión *ad extra* de la cooperación, su transparencia, a través de la regulación de obligaciones de publicidad activa sobre este tipo de relaciones.

El objeto de este trabajo es, primero, analizar cuál es el marco normativo en España de la transparencia en la cooperación vertical y horizontal; segundo, desde la praxis cooperativa, examinar cuál es la aplicación y la eficacia de las leyes y normas que regulan la transparencia de la cooperación, así como el impacto de la suma de todas estas normas en la cooperación del Estado autonómico; y, tercero, a la luz de todo ello, valorar en qué estado se encuentra la transparencia de nuestras relaciones cooperativas frente a sistemas federales del entorno europeo.

La transparencia en las relaciones de cooperación en España empieza a abordarse desde el inicio del Estado autonómico. Sin embargo, su regulación más importante se produce sobre todo a través de dos normas especialmente relevantes en este campo.

La primera de ellas es la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que entró en vigor, en la materia que nos ocupa, el 10 de diciembre de 2014. Dicha norma prevé una importante novedad: su aplicación a los “órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Entre esos órganos (que son de cooperación vertical) a los que remite la ley de transparencia se hallan las Conferencias Sectoriales, los instrumentos cooperativos más importantes en España, donde se reúnen un Ministro del Gobierno del Estado y los Consejeros de los Gobiernos de las CC.AA. en un determinado ramo, así como también las Comisiones Bilaterales de Cooperación, órganos típicos del Estado autonómico, donde se reúnen miembros del Gobierno central y de una Comunidad Autónoma cuyo ámbito de actuación es general o transversal, no ya sectorial y que, además de legalmente, se hallan reconocidas por el bloque de la constitucionalidad por obra de los Estatutos de autonomía de segunda generación.

Sin embargo, no acaba ahí la aplicación de normas legales sobre transparencia a los órganos de cooperación. El Gobierno central presentó en mayo de 2015 un ambicioso proyecto de ley llamado a substituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la norma

que ha regulado durante veintitrés años los instrumentos formales de la cooperación en España. En poco más de seis meses, el Parlamento central aprobó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con una *vacatio legis* amplia, de un año, de modo que dicha norma ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016 y ha sucedido en el tiempo a la Ley 30/1992, tras más de veinte años de vigencia en este campo.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene una amplia regulación de los órganos de cooperación, de modo que la remisión que hace la ley estatal de transparencia de estos órganos en la Ley 30/1992 deberá entenderse ahora a la Ley 40/2015 que regula no solo las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales (como en la ley anterior), sino la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales y las nuevas Comisiones Territoriales de Coordinación, donde junto al Estado y/o las CC.AA. se prevé la participación de entes locales.

Esta ley constituye la segunda de las nuevas normas más relevantes que contiene también previsiones sobre transparencia, rendición de cuentas y evaluación de la cooperación, algunas sumamente polémicas hasta el punto de que han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional y sobre las que todavía no hay sentencia en el momento de cerrarse este trabajo.

Además, tanto la Ley 19/2013 en materia de transparencia, como la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, se enmarcan en un contexto más amplio de reformas que incluye también a las leyes que se han aprobado (y se están aprobando), si bien con diferente amplitud, sobre transparencia y gobierno abierto, en casi todas las CC.AA., así como sus normas de desarrollo. En efecto, la Ley estatal 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, contiene un mandato dirigido a las CC.AA. a fin de que adopten medidas en cumplimiento de dicha ley. En cuanto norma básica, las CC.AA. pueden desarrollar dicha norma e incrementar la transparencia de las relaciones de cooperación en las que participa la Comunidad.

Esta investigación aborda no solo un tema de candente actualidad, sino también un tema novedoso, cuyo tratamiento en estos momentos resulta necesario y con un interés que puede trascender más allá del Estado autonómico.

Por lo que respecta a la actualidad del tema, es algo obvio que el término “transparencia” y expresiones anglófonas como “*accountability*” y “*open government*” se han integrado en la agenda política y normativa de los gobiernos central y autonómicos, hasta el punto de que constituyen

uno de los temas “de moda” y con más proyección en el Estado de las Autonomías, como acredita también que las leyes de transparencia (estatal y autonómicas) se inscriban en un contexto de reformas normativas más amplio y de notable envergadura, entre las que destaca la mencionada Ley 40/2015.

Sin embargo, más allá de las modas y de la transitoriedad de las mismas, debe recordarse que la transparencia es un tema clásico en el Derecho público, íntimamente ligado a la historia del constitucionalismo y al principio democrático, pues es uno de los presupuestos de la rendición de cuentas de todo poder público, entendiéndose por tal la exigencia de que los gobiernos respondan por sus conductas.

Valga recordar que de esa exigencia se hablaba ya hace más de dos siglos en la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuyo artículo 15 —con el que se abre este libro— proclamaba que “la sociedad tiene el derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración”. Ese derecho a pedir cuentas —y la obligación del poder público de rendirlas— incluye los casos en los que la actuación de éste no es unilateral, sino que también debe comprender los supuestos en los que un poder público, y en particular, los gobiernos, “señores” de las relaciones de cooperación, deciden y/o acuerdan de forma concertada con otros gobiernos (sea el central o los de las entidades territoriales) en un sistema multinivel, como lo son todos los sistemas federales y políticamente descentralizados.

Por su parte, la novedad de la investigación y de su aportación radica en que se trata de un tema sobre el no existe en España ningún estudio. No hay ningún trabajo en la bibliografía ya numerosa en el Estado autonómico sobre las relaciones intergubernamentales que encare de forma monográfica la transparencia y la rendición de cuentas de las mismas en el Estado autonómico, más allá de las afirmaciones recurrentes y de “territorios comunes” sobre lo ya conocido, donde hay acuerdo en la realidad de que estas relaciones no son transparentes y en la necesidad de que sean más transparentes. Asimismo, en la literatura sobre transparencia, se presta una escasa atención (por no decir nula) a la aplicación de la legislación sobre transparencia a los órganos de cooperación, a pesar de su novedad en nuestro ordenamiento y en el ámbito comparado.

De este modo, con esta investigación sobre la transparencia y la rendición de cuentas de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico se viene a cubrir este segmento no tratado y, con ello, a llenar el vacío bibliográfico que hay sobre un tema que no solo es oportuno tratar, sino que existe la necesidad de hacerlo.

Por un lado, la falta de transparencia de las relaciones de cooperación ha sido contemplada como un déficit desde el punto de vista de la democracia y su control: ¿qué sabemos de nuestras relaciones intergubernamentales?, ¿son las relaciones de cooperación un poder en la sombra en un Estado democrático y de Derecho? Además de ello, la transparencia también apela últimamente y de forma creciente, en especial en los tiempos de una feroz crisis económica y financiera global, a la eficiencia y a la evaluación que debe permitir su control: ¿cuál es el rendimiento de nuestras relaciones de cooperación?, ¿son eficaces y eficientes?

La transparencia es el presupuesto para evaluar dichas relaciones en el Estado autonómico, tanto desde el prisma democrático como desde el punto de vista de su eficacia. Esas demandas de evaluación son ineludibles en el contexto actual. La crisis no solo económica, sino también de las instituciones y del propio modelo territorial en España hace necesarios unos instrumentos de control democrático y de evaluación sobre el rendimiento real de los instrumentos de cooperación que permitan proponer sus reformas pertinentes. Las nuevas obligaciones de publicidad activa y otros cambios en el régimen de acceso a la información pública están creando una cultura favorable respecto a la publicidad de la información, así como a la hora de empoderar al ciudadano para informarse y para solicitar información. En el ámbito de la cooperación, todo ello puede cambiar el *statu quo actual* por otra situación que permita disponer de más información pública y, con ello, de una mejor evaluación de la cooperación intergubernamental, una información y una evaluación que constituyen instrumentos al servicio de la rendición de cuentas.

Además de su actualidad, su novedad, y de cubrir la necesidad de abordar el tema, esta investigación puede resultar de interés más allá del Estado autonómico. La preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas de las relaciones intergubernamentales constituye un tema recurrente en los sistemas federales y políticamente descentralizados, que también tienen que encarar la opacidad en mayor o menor medida de las relaciones intergubernamentales, especialmente en la era de la transparencia. Sin embargo, más allá de la constatación por esa preocupación, no existen demasiados estudios que traten monográficamente este tema.<sup>1</sup>

---

1. Al respecto, *vid.* Poirier, Saunders, Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, donde se examinan las relaciones de cooperación en doce sistemas federales y políticamente descentralizados con un apartado en cada uno de ellos dedicado a la transparencia y rendición de cuentas. Más allá del tratamiento de la cuestión en cada país, puede consultarse

Además, normalmente esos tratamientos proceden más del ámbito de la Ciencia Política que del Derecho. Ello resulta hasta cierto punto lógico, pues la transparencia de las relaciones intergubernamentales en el ámbito comparado no se regula por ley, sino que acostumbra a ser parte de la política comunicacional de los gobiernos.<sup>2</sup> De este modo, la regulación por ley de la transparencia de estas relaciones, a partir de la Ley estatal 19/2013, incorpora una insólita dimensión jurídica al tema en el microcosmos de las relaciones intergubernamentales a escala europea e internacional.

La aprobación de la ley estatal de transparencia y la inclusión de los órganos de cooperación en su ámbito de aplicación constituyen, en lo que aquí consta, la primera ocasión en la que una norma jurídica (y del poder central) regula la transparencia y la cooperación orgánica. De ahí, el interés de esta investigación, tanto en el Estado autonómico, como para estudiosos del federalismo y de la descentralización política.

Esta investigación sobre la transparencia y la rendición de cuentas de la cooperación intergubernamental en el Estado autonómico se delimita en dos sentidos.

Por una parte, este estudio versa sobre la transparencia de los “órganos de cooperación”, referidos en este trabajo a los órganos de cooperación intergubernamental (esto es, conferencias multilaterales y comisiones bilaterales), sin perjuicio de tratar en menor medida otras técnicas cooperativas por excelencia (como en el caso de los convenios). Por otro lado, este trabajo analiza las leyes de transparencia que inciden en la cooperación en el Estado autonómico, propiamente, en los órganos de cooperación vistos, de modo que se centra sobre todo en qué información sobre ellos debe hacerse pública, por quién y cómo, a través de un medio como Internet, hoy se puede hacer llegar un volumen de información antes inimaginable en tiempo real y en cualquier lugar del mundo a la generalidad de la ciudadanía.

Aunque tradicionalmente la rendición de cuentas se percibe del ejecutivo al parlamento, el papel de los legislativos en la rendición de cuentas en este trabajo se trata de forma más secundaria para examinar en qué medida las leyes de transparencia, que pretenden dar poder al ciudadano (por lo menos, en teoría), pueden tener como efecto directo o indirecto un empoderamiento de los parlamentos en el campo de la cooperación

---

una visión transversal sobre el tema en ese mismo volumen a cargo de Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 482-486.

2. Laforest, Montigny, “Fédéralisme exécutif”, 140.

territorial. No es objeto de este trabajo abordar la rendición de cuentas en esta materia a cargo de los órganos jurisdiccionales que disponen del instrumental de acciones procesales y recursos previstos en el ordenamiento para controlar la acción de un gobierno también cuando actúa de forma cooperativa.

Por lo que respecta a la metodología, este trabajo es una investigación jurídica que analiza el papel y el impacto de la intervención normativa en la transparencia de las relaciones de cooperación. En este sentido, la aplicación de las previsiones de la Ley estatal 19/2013 a los “órganos de cooperación” en los términos indicados y las obligaciones en materia de transparencia de la cooperación intergubernamental que prevén las leyes autonómicas (y que pueden prever) plantean las tres hipótesis sobre la que se construye este estudio.

Primera hipótesis: las nuevas previsiones, ¿son en realidad una novedad? Una de las críticas más recurrentes a la transparencia y su regulación jurídica es que pueden ser o convertirse en un mero eslogan en tiempos de crisis y en una cortina de humo como respuesta a las exigencias de regeneración democrática, pero con compromisos tan genéricos que propiamente no representan ni una novedad, ni un avance substantivo. Por ello, es necesario examinar y analizar el marco normativo, pero también la praxis preexistente para ubicar las posibles novedades de la nueva regulación.

Segunda hipótesis: las obligaciones jurídicas de transparencia, ¿qué aportan a la cooperación? Uno de los rasgos más significativos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico en el contexto comparado es su regulación a través de normas jurídicas. En consonancia con esta tendencia, ahora también la transparencia de los órganos de cooperación se regula por ley. Pero es preciso reflexionar sobre cuál es el papel de la intervención normativa en este ámbito, para encarar, posteriormente, la capacidad real del Derecho para cambiar la práctica de la transparencia de las relaciones de cooperación intergubernamental y, en su caso, mejorarla e incrementarla, así como para mejorar e incrementar la propia evaluación y rendición de cuentas en este ámbito.

Tercera hipótesis: ¿la regulación por ley de la transparencia de la cooperación en España hace nuestras relaciones intergubernamentales más transparentes que las de los sistemas multinivel de nuestro entorno? En un mundo interconectado, no solo hay que contar con los demás, sino también conocer las experiencias comparadas para saber dónde estamos. No basta con situarse frente al espejo de uno mismo para saber en qué situación se encuentra, hay que ampliar la luz del foco y ver qué sucede en países de

nuestro entorno más próximo: ¿existen leyes que regulen la transparencia de las relaciones de cooperación allí?, en ese caso, ¿qué regulan?, en caso contrario, ¿cuán transparentes son sus relaciones de cooperación?

Como indicado, este trabajo es una investigación eminentemente jurídica, pero en la que se examinan el Derecho (el marco normativo) y la realidad (la praxis cooperativa). En este estudio, hay, por tanto, investigación empírica, un trabajo de campo que ocupa un lugar especialmente relevante, pues, al tratarse de *terra ignota*, un tema sin bibliografía previa específica (ni siquiera de forma destacable en los múltiples comentarios a la Ley 19/2013 en España, ni en los países del ámbito europeo estudiados), se ha construido sobre el examen directo de las tres dimensiones: primero, el estudio del marco normativo; segundo, la aplicación de este marco normativo a la práctica de la cooperación intergubernamental, y, tercero, la información pública que de forma activa o bien previa petición existe sobre los instrumentos de cooperación en el ámbito comparado.

El estudio de la primera dimensión ha incluido el examen del abundante marco normativo (hasta más de doscientas disposiciones analizadas) entre las que se cuentan: las múltiples normas fragmentarias y sectoriales sobre el marco normativo preexistente a la ley estatal de transparencia (que incluye leyes de gobierno y administración autonómicas, así como normas reguladoras de registros de convenios, el embrión de la transparencia en esta materia), la propia Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, las leyes autonómicas de transparencia, entre las que destacan las previsiones sobre el control de la ejecución de lo acordado en la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como todas las normas de autorregulación de los órganos de cooperación desde la Conferencia de Presidentes, hasta más de una treintena de Conferencias Sectoriales y todas las Comisiones Bilaterales existentes entre la Administración General del Estado con cada una de las CC.AA.

El examen de la segunda dimensión ha exigido analizar todo el material institucional disponible sobre los órganos de cooperación en el Estado autonómico, lo que ha incluido: el estudio de la documentación y de los abundantes informes anuales que ha elaborado el Ministerio de Administraciones Públicas, en particular, sobre las Conferencias Sectoriales y los convenios de colaboración (por lo menos, y en lo aquí consta, desde finales de los años noventa del siglo pasado); la información que brindan monográficamente *online* unas pocas Conferencias Sectoriales,

donde resultan de especial interés sus acuerdos y, sobre todo, las memorias anuales de su actividad; y la información relativa a las Comisiones Bilaterales, en particular la que ofrece excepcionalmente alguna Comisión Bilateral, como la constituida entre la Generalitat y el Estado, la única Comisión Bilateral con acceso telemático propio desde una Comunidad, y lo que ello conlleva tanto desde el punto de vista de la gestión de recursos informativos sobre este punto por una Comunidad Autónoma (no ya desde el Ministerio de Administraciones Públicas, como sucede habitualmente), así como la posibilidad de brindar una información monográfica y más completa sobre este órgano de cooperación. Todo ello con la finalidad de cotejar antes y después de la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, el 10 de diciembre de 2014: cuál es el estado de la aplicación de esta norma y qué cambios ello puede provocar y provoca en la praxis cooperativa.

La aproximación a la tercera dimensión, la perspectiva comparada, ha resultado especialmente compleja. Los países seleccionados son muy dispares entre sí. El federalismo en Alemania, Suiza, Austria y Bélgica tiene historias muy diversas y relaciones de cooperación también muy distintas. Sin embargo, los cuatro países respecto a los cuales se aborda someramente la transparencia de sus relaciones intergubernamentales son sistemas federales del ámbito de la Unión Europea, hecha excepción de Suiza, con gran solera en el campo de la cooperación y su transparencia (y donde, a pesar de no ser miembro, el proceso de integración también incide en su cooperación interna). La preocupación por la transparencia de sus relaciones cooperativas es recurrente en todos esos países, si bien presentan niveles de transparencia muy diversos en este campo y también iniciativas en algunos de ellos para incrementarla. No obstante, no hay estudios empíricos sobre el tema, así que, además de las posibles aportaciones en la literatura de cada país, la dimensión comparada de este trabajo se ha elaborado con la información *online* pública de los órganos de cooperación en estos sistemas, así como de aquella que se ha recabado a algunos de estos órganos, gobiernos o parlamentos en aquellos países.

Con el análisis de todo este ingente material, tras esta introducción la investigación que se presenta parte del examen del marco normativo preexistente, esto es, el marco anterior a las leyes de transparencia que se inaugura cuando se empieza a regular la publicidad (más que la transparencia) de la cooperación entre el Estado y las CC.AA., una dimensión vertical de las relaciones intergubernamentales que es la predominante en el Estado autonómico (1.).

Ello permitirá valorar la situación jurídica de partida, para encarar el análisis de las nuevas obligaciones de transparencia previstas por la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, y por las leyes autonómicas en materia de transparencia (mayoritariamente, de nuevo, sobre la cooperación vertical) (2.). A ellas debe sumarse la importante Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (también sobre todo en materia de cooperación vertical) (3.). Todo ello con el objetivo de valorar, previo examen de la praxis previa de la cooperación entre el Estado y las CC.AA. (4.), la implementación y los efectos de las nuevas disposiciones legales sobre el grado de transparencia de la cooperación intergubernamental en el Estado autonómico y si la incrementan o no en las relaciones entre el Estado y las CC.AA. (5.).

Pese a la predominancia de la cooperación vertical en el Estado autonómico, no cabe olvidar qué sucede con la transparencia de las relaciones de cooperación entre las CC.AA., cuya importancia respecto a la dimensión vertical de las mismas es muy residual, pero no por ello debe permanecer en la sombra (6.). Asimismo, una correcta valoración del derecho de la cooperación y de la cooperación real en materia de transparencia precisa, para saber dónde estamos, apuntar qué sucede más allá del Estado autonómico en países de nuestro entorno (7.). Como colofón, la investigación se cierra con algunas propuestas de mejora y las principales conclusiones (8.).

Por último, debe constar que este trabajo empezó a gestarse tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. De hecho, el interés por el tema surgió desde mi inquietud como investigadora sobre estos temas y ante las dificultades que me encontraba para acceder a información institucional de los órganos de cooperación. De este modo, la aprobación de dicha ley y la novedad que sus previsiones representaban para la transparencia de los órganos de cooperación (y de otras normas posteriores), la singularidad de esa regulación (y de la intervención normativa en este campo) en el ámbito comparado y la ausencia de tratamientos sobre el tema han sido los incentivos decisivos para convertir lo que eran ideas por hilvanar en un proyecto de investigación y ese proyecto en este libro.

El proyecto se presentó a la convocatoria correspondiente a 2015 de las becas anuales del Institut d'Estudis de l'Autogovern (Orden GRI/8/2015, de 15 de enero, DOGC n. 6795, 23.01.2015) y mereció una beca para la realización del trabajo de investigación individual a propuesta de una comisión de selección integrada por los siguientes profesores: el Dr. Carles Viver i Pi Sunyer, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, la Dra. Mercè Corretja i Torrens, profesora de Derecho

Administrativo de la misma universidad, el Dr. Enric Fossas i Espadaler, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, el Dr. Ignacio Lago Peñas, profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra, la Dra. Isabel Pont Castejón, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Dr. Alessandro Sterpa, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Roma La Sapienza.

Antes de cerrar estas líneas quisiera hacer constar mi agradecimiento al Institut d'Estudis de l'Autogovern, a su director, el profesor Carles Viver i Pi i Sunyer, así como a la responsable del Área de Investigación de dicho instituto y profesora titular de Ciencia Política, la Dra. Mireia Grau Creus, por la tarea de impulso y apoyo a la investigación sobre temas relacionados con los sistemas políticamente descentralizados en momentos de una feroz contención presupuestaria, así como agradecer la publicación de este trabajo en una de las colecciones de este instituto. Asimismo, quiero dar las gracias a Maria Teresa Massas, responsable de la Biblioteca del Consell de Garanties Estatutàries por su ayuda incondicional y constante durante estos años en las búsquedas de las fuentes necesarias en toda la investigación.

Son muchos los que han colaborado en esta investigación como queda patente en la lista final de agradecimientos, donde se nombran a casi setenta personas e instituciones, tanto del Estado autonómico, como de otros países. Quisiera dar las gracias por una colaboración entre el mundo académico y práctico que va más allá de la que han prestado en este trabajo a: José María Pérez Medina, vocal asesor de la Dirección General de Coordinación con las CC.AA. y Entes Locales del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, a Vicente J. Calafell Ferrá, jefe del Servicio de Coordinación Normativa de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Govern de les Illes Balears y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de las Illes Balears, y a Diana Mampel i Alandete, responsable del Registro de Convenios de colaboración y cooperación del Departamento de Asuntos Institucionales, Exteriores y de Transparencia del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

*Last but not least* quiero agradecer especialmente que la profesora Johanne Poirier, actualmente titular de la Cátedra Peter MacKell sobre Federalismo de la Facultad de Derecho de la Universidad de McGill en Canadá y una de las grandes especialistas mundiales en relaciones de cooperación intergubernamental, haya accedido a prologar este trabajo sobre el papel del Derecho en la regulación de la transparencia de ese iceberg que han

sido tradicionalmente las relaciones de cooperación en cualquier lugar del mundo.

Como señala el filósofo de origen coreano y profesor de la Universidad de las Artes de Berlín, Byung-Chul Han en su excelente ensayo *La sociedad de la transparencia*: “Ningún otro lema domina hoy el discurso público tanto como la transparencia”.<sup>3</sup> En estos tiempos, va a ser necesario buscar el equilibrio entre la parte sumergida de la cooperación (y secreta al amparo de la confidencialidad de las negociaciones entre gobiernos) y la parte que debería ser cada vez más visible (más transparente y pública), pero con la cautela de que: “más información o una acumulación de información por sí sola no es ninguna verdad. Le falta la dirección, a saber, el *sentido*”.<sup>4</sup> El sentido de la transparencia y de la rendición de cuentas (también en las relaciones de cooperación intergubernamental) debe ser, como siempre, el sometimiento y el control democrático del poder al Derecho.

Este libro está dedicado a dos mujeres excepcionales (y transparentes): mi madre y mi tía, mis dos madres.

---

3. Han, *La sociedad de la transparencia*, 11.

4. *Ibid.*, 23.

# 1

## Antes de las leyes de transparencia: se empieza a regular la publicidad de la cooperación vertical

“La ley, por lo tanto, no parte de la nada, ni colma un vacío absoluto”, así reza la exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.<sup>5</sup> Dicha afirmación es plenamente aplicable a la transparencia de la cooperación intergubernamental pues, con anterioridad a esta ley, otras normas ya habían intentado aportar algo de luz sobre un ámbito con mucha sombra como es la cooperación intergubernamental. Ese marco normativo preexistente no solo constituye el punto de partida en el largo camino de la transparencia de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, sino que, además, su examen es el presupuesto inexcusable para valorar ulteriormente dónde están las posibles novedades de la ley estatal de transparencia (y otras normas posteriores en este ámbito) y cuál es su verdadero alcance.

### **1.1. La normativa estatal: la Ley 30/1992 (vigente hasta el 1 de octubre de 2016) y la legislación sectorial**

#### **1.1.1. La ley pionera: la publicidad de la cooperación en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**

La primera ley que afrontaba el tema de la cooperación intergubernamental en España fue la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre, vigente durante más de veinte años, hasta octubre de 2016. Por primera vez, una norma con rango de ley regulaba en el Estado autonómi-

---

5. Exposición de motivos, II.

co algunos extremos de los convenios entre el Estado y las CC.AA., tales como un contenido mínimo, los efectos de su suscripción y su publicidad.<sup>6</sup>

La Ley 30/1992, en cuanto ley básica, preveía la publicación de los convenios verticales en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma (DOCA) correspondiente (art. 8.2 LRJAP y PAC). Esa publicación se prescribía para cualquiera de las dos modalidades de convenios que preveía la ley: el convenio de colaboración entre un ministerio y la Comunidad Autónoma correspondiente (que había demostrado ya su utilidad y su uso en la práctica) y los llamados convenios de Conferencia Sectorial (una novedad de la ley introducida sin el respaldo de una praxis previa), destinados a formalizar por la vía convencional acciones multilaterales en el seno de dichas conferencias.

De esta manera, a principios de los años noventa, la transparencia de la cooperación intergubernamental era tan solo sinónimo de publicación de los convenios verticales en los medios oficiales. Con aquella obligación, la ley intentaba corregir la insuficiente y deficitaria publicación de los convenios verticales en aquellos momentos, pues muchos de ellos no recibían publicidad, a pesar de que estos eran ya entonces el instrumento más usual y numeroso de colaboración entre ambas instancias, en su modalidad de convenio suscrito por el ministerio correspondiente con la respectiva Comunidad Autónoma, no así en la modalidad de convenio de Conferencia Sectorial, que ha tenido un escasísimo predicamento.

Debe destacarse que la preocupación por la publicación de los convenios verticales se había manifestado ya en el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre Convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA., de 2 de marzo de 1990, y normas internas previas de aplicación únicamente en el seno de la Administración General del Estado en los primeros momentos de andadura del Estado autonómico.<sup>7</sup> Por tanto, la Ley 30/1992 propiamente elevaba a rango legal —y era una norma básica de obligado cumplimiento para el Estado y las CC.AA.— la publicación de los convenios suscritos entre ambas instancias.

Cinco años más tarde, la reforma de la Ley 30/1992, mediante la Ley 4/1999, preveía, de nuevo, cierta transparencia de otra técnica de coopera-

---

6. En particular sobre la importancia de la regulación de la publicidad de los convenios en esta ley, Albertí Rovira, “Relaciones entre Administraciones Públicas”, 65. En general, sobre la regulación de la cooperación vertical y sus instrumentos, Ridaura Martínez, *Relaciones intergubernamentales*, 55 ss.

7. Así, *vid.* Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica en su reunión de 13 de septiembre de 1984.

ción, los planes y programas conjuntos, un intento por regular legalmente mecanismos de planificación entre el Estado y las CC.AA. La previsión de los planes y programas conjuntos intentó aportar un soporte conceptual y legal al uso de los mecanismos de financiación condicionada del Estado a las CC.AA. para dar continuidad a subvenciones (en muchos casos, por la vía convencional) que se prolongaban en el tiempo en determinados sectores. Introducidos en la ley sin el respaldo de una praxis consolidada previa, los planes y programas conjuntos han resultado de uso muy limitado. Normalmente, se trata de planes del Estado donde se recaba la aceptación de las CC.AA. en sede de Conferencia Sectorial, pero sin el carácter “conjunto”, entre ambos, con que se previeron.<sup>8</sup> Los planes y programas conjuntos son, junto a los convenios, los únicos instrumentos sobre los que la ley prevé su publicidad: “Los acuerdos aprobatorios de planes y programas conjuntos son objeto de publicación oficial” (art. 7.5 LRJAPC).

La Ley 30/1992 regulaba los órganos de cooperación, pero nada preveía respecto a su transparencia. Al respecto, nada se decía sobre la transparencia de las Conferencias Sectoriales, los órganos de cooperación multilateral más importantes hasta la aparición de la Conferencia de Presidentes, en la que se reúnen el ministro del ramo y los consejeros de las CC.AA. Con relación a ellas, la ley se limitaba a prever su convocatoria y la determinación del orden del día por el ministro y sus reuniones, al menos dos veces al año. Sobre otros extremos, la ley remitía a la autorregulación de las propias Conferencias Sectoriales. Esta norma tampoco preveía nada sobre la transparencia de las Comisiones Bilaterales, unos órganos de cooperación constituidos entre el poder central y cada una de las CC.AA., característicos del Estado autonómico, cuyo ámbito general (en lugar de sectorial) permite tratar cualquier tema de interés para ambas partes y a las que se daba reconocimiento legal a través de la reforma en 1999.

### **1.1.2. La Ley 5/2007, de reforma de la LOTC, normas sectoriales sobre publicidad de la cooperación y otras vías normativas de acceso a la información pública**

Poco más tarde, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de reforma parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha atribuido a las Comisiones Bila-

---

8. Pérez Medina, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, 328, 352.

terales una importante función en la resolución prejudicial de conflictos intergubernamentales en normas con rango de ley antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 33.2 LOTC). Conforme a esta, antes de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley o norma con rango de ley, del Estado o las CC.AA., se puede pedir la convocatoria de la Comisión Bilateral para intentar evitar el recurso ante el Alto Tribunal a través de la negociación previa en el seno de la Comisión Bilateral correspondiente.

Se trata de la función más constante de estos órganos de cooperación y la que los ha dotado de contenido. En estos supuestos, el artículo 33.2 LOTC ha prescrito la obligación de publicar en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente el acuerdo de inicio de negociaciones para resolver las discrepancias en torno a una norma en el seno de la Comisión Bilateral, pero no existe obligación legal de publicar en los medios oficiales el acuerdo resultado de dicha negociación. Aun con ese reducido ámbito, dicha disposición constituye la primera norma legal que prevé la publicación de un acuerdo de un órgano de cooperación acotado a ese específico supuesto.<sup>9</sup>

Más allá de esa previsión relativa a las Comisiones Bilaterales, ¿qué transparencia *ex lege* existe sobre las Conferencias Sectoriales, el órgano de cooperación más importante en el Estado autonómico en ausencia de una Conferencia de Presidentes que funcione regularmente?

La respuesta es que no existe ninguna ley que obligue a la publicación ni del orden del día, ni de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales. Una de las funciones más conocidas de dichas conferencias es la distribución territorial de subvenciones estatales entre las CC.AA. Dicho reparto debe ser formalizado mediante un acuerdo del Consejo de Ministros, según la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria (art. 86. 2 LGP), pero ni esta ley ni ninguna otra norma obligan a la publicación de dichos acuerdos.

Las únicas disposiciones normativas que prevén la publicidad de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales han sido normas específicas que afectan a una concreta Conferencia Sectorial. Por tanto, no han sido nor-

---

9. El artículo 33.2 c) LOTC dispone textualmente: “Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el ‘Boletín Oficial del Estado’ y en el ‘Diario Oficial’ de la Comunidad Autónoma correspondiente”.

mas que obliguen a la publicidad con carácter general de los acuerdos de dichas conferencias, sino solo respecto a los acuerdos de algunas de ellas.

Dicha publicidad puede ser indirecta o directa. Hay una obligación de transparencia indirecta en el caso de los acuerdos de Conferencias Sectoriales, cuyo contenido se traduce en normas y, así, reciben publicidad. En tal supuesto se hallan los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Atención y Autonomía de la Dependencia, sobre la cuantía de las prestaciones económicas o sobre el baremo de determinación del grado de dependencia que se elevan a real decreto (y en cuanto tal, deben publicarse), o el Programa de Desarrollo Rural acordado por el Estado y las CC.AA. en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural y aprobado mediante real decreto (cuya publicación se produce en cuanto la norma que recoge el contenido del acuerdo recibe publicidad).

En otros casos, hay una obligación de transparencia directamente prevista por la norma que obliga a la publicación del acuerdo de una concreta Conferencia Sectorial. En ese supuesto, se hallan la Conferencia Sectorial de Comercio Interior y la Conferencia Sectorial de Turismo, pues hay normas sectoriales que obligan a la publicación solo de algunos de sus acuerdos (no todos).<sup>10</sup>

Con ello, el examen de la normativa estatal anterior a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, nos ha brindado un panorama en el que no existe ninguna obligación de publicación ni del orden del día, ni de los acuerdos, ni siquiera de los reglamentos de los órganos de cooperación previstos por la Ley 30/1992 (las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales). Solo se han previsto obligaciones de publicación para determinados acuerdos de algunas Conferencias Sectoriales y para los acuerdos de resolución extraprocesal de controversias de las Comisiones Bilaterales. La única obligación *ex lege* relativa a la publicación se ha ceñido a uno de los productos de dichos órganos: los convenios de colaboración entre el poder central y las CC.AA. y los planes y programas conjuntos entre ambas partes, no para el resto de

---

10. En el caso de la Conferencia Sectorial de Comercio Interior: Real Decreto 1786/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de apoyo financiero a la modernización y mejora del comercio interior, donde la Conferencia Sectorial debe acordar la convocatoria para el año en curso de la concesión de los préstamos con cargo al Fondo Financiero del Estado para la modernización del Comercio Interior. En el caso de la Conferencia Sectorial de Turismo: Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para Infraestructuras Turísticas, cuyos acuerdos deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado y en los respectivos diarios oficiales de las CC.AA.

resultados y acuerdos de la cooperación que resultan de estas conferencias y comisiones intergubernamentales.

Asimismo, tampoco ha existido *ex lege* ninguna obligación de evaluación de la cooperación vertical. Hay normas que obligan, dentro de la Administración General del Estado, al seguimiento del cumplimiento de los convenios, pero son previsiones de funcionamiento dentro de dicha administración.<sup>11</sup> No existe norma estatal que obligue a la publicidad de informes sobre la cooperación vertical que permitan de manera longitudinal evaluar esta forma de acción pública.

El marco normativo preexistente a la legislación sobre transparencia examinado hasta este momento se refiere a las previsiones legales que prescriben la publicación de decisiones de órganos de cooperación o de sus instrumentos. Con ello no se agota el marco de la transparencia de las relaciones cooperativas, ya que el ordenamiento jurídico también ha previsto (antes de la legislación sobre transparencia) cauces de acceso de los ciudadanos a información que no se hace pública en poder de las administraciones públicas. A tal efecto, las vías previstas han sido el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública regulado en la propia Ley 30/1992 (antes de la ley estatal de transparencia) y algunas leyes sectoriales, entre las que cabe mencionar la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (reformada por la Ley 18/2015, de 9 de julio).

En todas estas vías, el ciudadano puede formular una solicitud de acceso. Por tanto, se trata de obtener de manera individualizada una información que, en principio, no recibe publicidad general. Asimismo, no se trata de vías específicas de transparencia de los órganos e instrumentos de cooperación, sino de vías generales previstas para obtener previa petición la información y la documentación generadas por aquellos que sería susceptible de acceso (en cuanto información en poder de la Administración) en los supuestos y con los límites previstos por dichas normas.

En el caso de la Ley 30/1992, el principal escollo para ejercer este derecho ha sido la ausencia de un procedimiento que permitiera hacer valer ese derecho (art. 37 LRJAP y PAC). Por su parte, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, no ha modificado el régimen previsto para el derecho de acceso en la Ley

---

11. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 1990, donde las unidades promotoras deben remitir informes sobre cumplimiento de los convenios, comunicación de denuncias y cumplimentación de cuestionarios que curse el Ministerio de Administraciones Públicas.

30/1992, pero sí ha previsto una vía con contornos propios de acceso en los casos de reutilización de la información pública, esto es, el uso por terceros de información pública puesta a disposición, de oficio o previa petición del interesado, para que la ciudadanía tenga la oportunidad de generar informaciones de valor añadido basándose en la información de las administraciones públicas (art. 3.1 LRISP).

## **1.2. La normativa autonómica y los nuevos Estatutos de autonomía**

El tratamiento normativo en los ordenamientos autonómicos de la transparencia de la cooperación que una Comunidad Autónoma mantiene con el Estado es una cuestión relativamente nueva. Antes de la aprobación de la Ley 19/2013, la cooperación intergubernamental ha sido una cuestión apenas tratada en los ordenamientos autonómicos. A partir de la década que ha inaugurado el año 2000, el tema ha empezado a tener un reflejo normativo sobre todo con su incorporación en la regulación de las relaciones de cooperación en el Estatuto catalán de 2006 (y en aquellos nuevos Estatutos que siguieron en este punto su estela), lo cual ha coincidido en el tiempo con la integración de la transparencia en el discurso político y en la agenda normativa de gobiernos y parlamentos en el Estado autonómico.

### **1.2.1. La inicial escasa atención de las legislaciones autonómicas y la aparición de los registros de convenios en las CC.AA.**

El tratamiento que los primeros Estatutos de autonomía dispensaron a las relaciones de cooperación fue muy marginal y parcial. La Constitución española solo había previsto los convenios entre CC.AA. y, a causa de un claro efecto de emulación, los Estatutos de las recién constituidas Comunidades Autónomas normalmente se limitaron también a contemplar la posibilidad de formalizar convenios horizontales. De este modo, y salvo contadas excepciones,<sup>12</sup> la única cooperación intergubernamental que se regulaba estatutariamente era la dimensión horizontal formalizada mediante convenios.

---

12. El caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de la LORAFNA en Navarra, donde se prevén los convenios entre la Comunidad y el Estado.

Por ello, las legislaciones autonómicas de desarrollo estatutario (en particular, las leyes de gobierno y del presidente autonómico, o los reglamentos de las cámaras autonómicas) solo regulan los convenios entre CC.AA., concretamente, aspectos de su dimensión interna, esto es, de formación de la voluntad negocial (por ejemplo, la competencia del presidente para la firma, la autorización por parte del gobierno autonómico o la intervención parlamentaria en la tramitación de uno de estos convenios). Ni mención a los órganos de cooperación con el Estado ni a otros instrumentos de cooperación con el poder central.

Hasta la aprobación de los nuevos Estatutos, las relaciones de cooperación verticales no han sido un contenido estatutario. Antes de ellos, y habida cuenta de que más de la mitad de las CC.AA. no tienen un nuevo Estatuto, la regulación de la cooperación en la normativa autonómica casi no existe o resulta muy fragmentaria. Al no estar regulada este tipo de cooperación en la parte que le incumbe a una Comunidad, tampoco acostumbra a disciplinarse la transparencia con relación a ella.

El régimen de la cooperación vertical en los ordenamientos autonómicos se halla regulado normalmente dentro de las relaciones interadministrativas de la Comunidad (no expresamente, sino dentro de una actividad más amplia que engloba las relaciones con otras CC.AA., el mundo local y el sector público de la Comunidad Autónoma).<sup>13</sup>

Dichas relaciones se hallan previstas en las leyes de régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad que se aprueban en algunas CC.AA. tras la Ley 30/1992. Las leyes autonómicas de régimen jurídico de sus administraciones han regulado las relaciones interadministrativas (dentro de las cuales se subsume la cooperación vertical), pero normalmente de una forma instrumental: esto es, se reconocen las técnicas de cooperación interadministrativa en términos muy similares a la Ley 30/1992.

Sin embargo, son excepcionales las leyes autonómicas que han recogido previsiones de transparencia en este campo y dichas previsiones se circunscriben a la actividad convencional, los planes y programas conjuntos donde participe la Comunidad y los consorcios, un tipo de organización común que puede crearse mediante convenios. No ha habido previsiones de transparencia respecto a los órganos de cooperación donde la Comunidad participe.

---

13. Las únicas previsiones expresas sobre cooperación vertical en las legislaciones autonómicas son la autorización de los convenios verticales por el Consejo de Gobierno y la firma de los convenios donde es parte el Estado por el presidente de la Comunidad Autónoma (específicamente en el caso de Islas Baleares).

Más allá de esas pocas previsiones legales, las obligaciones de transparencia en las CC.AA. han aparecido íntimamente ligadas a la creación de los primeros registros de convenios. Los convenios entre el Estado y las CC.AA. pronto resultaron muy numerosos, a diferencia del escaso uso de los convenios entre CC.AA. La necesidad práctica de ordenar su volumen creciente (y de paso de buena parte de la actividad convencional del sector público de las CC.AA.) fue imponiéndose y llevó tempranamente a la creación de los primeros registros de convenios en los años ochenta en las CC.AA.<sup>14</sup>

La puesta en marcha de estos registros en los inicios del Estado autonómico no debiera pasar desapercibida. Allí donde primero se han creado, estos registros han surgido como depositarios de convenios, esto es, a efectos de constancia y archivo del texto para controlar y ordenar el volumen creciente de convenios y dotar también de sistematicidad a la actividad convencional de una Comunidad.<sup>15</sup> En su origen, los registros de convenios se han creado sobre todo como centros receptores de información.

Sin embargo, en sus inicios se ha intuido ya su carácter bifronte, pues, además de depositarios de convenios, se han configurado también normalmente como potenciales emisores de información. Y es que, además de instrumentos al servicio del Gobierno y de una Administración, salvo en contados casos, los registros de convenios se han configurado como registros públicos, ante los que los ciudadanos pueden acceder para solicitar información previa petición escrita y motivada, en el marco de la legislación en ese momento vigente.<sup>16</sup>

Desde el punto de vista de la transparencia de la cooperación vertical, dichos registros han aportado a la actividad convencional entre una Comunidad y el Estado fundamentalmente el archivo y la sistematicidad de estos convenios. Desde el punto de vista de la publicidad, algunos de estos primeros registros han vinculado ya la inscripción a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, lo que podría añadir una garantía

---

14. Así, en Madrid en 1986, Murcia en ese mismo año, 1986, Aragón, en 1988 y Comunidad Valenciana, en 1989.

15. García Morales, "La intervención de los Parlamentos en los convenios", 52, 81.

16. Excepcional es el caso del Registro de Cantabria, cuyo carácter público no queda claro, pues su norma de creación prevé que "la autoridad judicial, los consejeros o personas en la que deleguen, pueden solicitar y obtener certificaciones de las hojas de registro" (Decreto 108/1995, de 10 de noviembre, del Registro Central de Convenios), pero nada se dice de los ciudadanos, una restricción que parece difícilmente sostenible y compatible incluso con la versión inicial de la Ley 30/1992 sobre el derecho de acceso y más aún con la ley estatal de transparencia.

de cara a su efectiva publicación en el diario autonómico, a la par que ser una fuente adicional de publicidad.

## **1.2.2. Los nuevos Estatutos de autonomía y la progresiva implantación de registros de convenios telemáticos**

### **1.2.2.1. Los nuevos Estatutos: un tímido avance**

Los llamados nuevos Estatutos a partir de 2006 han contemplado las relaciones de cooperación entre el Estado y las CC.AA., a diferencia de los primeros textos estatutarios. Con ellos, también ha aparecido de forma novedosa, aunque tímidamente, la cuestión de la transparencia de dichas relaciones, si bien no en todos los nuevos textos, ni en los mismos instrumentos, ni con la misma intensidad allí donde lo ha hecho.

El primer Estatuto de autonomía que muestra una cierta preocupación por la transparencia de la cooperación intergubernamental ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Se trata de unas pocas previsiones relativas a órganos de cooperación bilaterales (la Comisión Bilateral y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales) y a los convenios entre el poder central y la Comunidad. Dado el carácter de referente que ha tenido el texto catalán y el efecto de emulación que ha producido en algunos de los Estatutos posteriores, se trata de previsiones que han aparecido también en otros textos.

La novedad más significativa que aporta el Estatuto catalán en lo que concierne sobre todo a la rendición de cuentas de los órganos de cooperación, es la elaboración de una memoria por parte de la nueva Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el órgano de cooperación intergubernamental que ha constituido la gran apuesta del texto catalán en materia de relaciones institucionales y que se ha configurado expresamente como “el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Generalitat y el Estado” (art. 183.1 EAC).

Las memorias constituyen un instrumento de transparencia y de rendición de cuentas especialmente valioso en un ámbito como es la actividad de estas Comisiones Bilaterales, muy opaco en el Estado autonómico. Poco se sabe del funcionamiento real de estas Comisiones, salvo en los casos de los procedimientos de resolución extrajudicial de controversias entre el Estado y una Comunidad Autónoma (al socaire del art. 33.2 LOTC).

El Estatuto de Cataluña prevé que dicha Comisión elabore una memoria anual que debe trasladarse al Gobierno del Estado, al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento (art. 183.3 EAC). Su traslado al Legislativo constituye un elemento de rendición de cuentas por parte de esta Comisión Bilateral ante el Parlamento. A diferencia de lo que se indica con relación a los gobiernos (la memoria debe trasladarse a los dos), no se especifica a qué cámara debe remitirse la memoria, de modo que podría ser a ambas (la estatal y la autonómica). Idéntica previsión se ha recogido en el Estatuto de Andalucía (art. 220.3 EAAnd).

No se ha contemplado que dicha memoria deba hacerse pública, pero difícilmente se entendería que fuera un documento que quedara fuera del acceso del ciudadano a la información. Además, su publicidad sería oportuna para eliminar los recelos que este tipo de órganos han generado en el Estado autonómico y explicar los resultados de estas Comisiones que, como indicado, sobre todo desempeñan un trabajo bastante técnico en la resolución extraprocesal de conflictos.

Así pues, la elaboración de una memoria a cargo de la Comisión Bilateral solo se ha previsto en dos Estatutos. Resulta sintomático que en este punto no se haya producido un efecto de emulación en otros Estatutos que hubiera permitido generalizar la elaboración de memorias anuales de actividad en el resto de Comisiones Bilaterales estatutarias. El efecto de emulación se ha centrado en la incorporación del órgano (la Comisión Bilateral) al Estatuto, pero no en su transparencia y rendición de cuentas. Por ello, el avance que en esta materia representan los nuevos Estatutos es mínimo, ya que las previsiones de transparencia de las Comisiones Bilaterales no se han generalizado en otras CC.AA. y esas previsiones han quedado circunscritas a exclusivamente Cataluña y Andalucía por obra de sus Estatutos.

En un sentido similar al previsto para las Comisiones Bilaterales, los Estatutos de Cataluña y Aragón han previsto que la parte autonómica de la Comisión Mixta en Asuntos Económicos y Fiscales en Cataluña y de su equivalente en Aragón rinda cuentas al Parlamento (arts. 201.4 EAC y 109.3 EA Arag). En este caso, no se prevé expresamente la elaboración de una memoria al respecto, si bien este instrumento está llamado a ser el cauce más habitual a través del cual se dé cumplimiento a este mandato estatutario. A pesar de que este órgano bilateral específico se ha incorporado en otros nuevos Estatutos, tampoco en el resto de casos se ha emulado la rendición de cuentas de la parte autonómica ante su cámara correspondiente.

La transparencia de la cooperación en los nuevos Estatutos ha sido sobre todo sinónimo, una vez más, de la publicidad de los convenios. El

Estatuto catalán contempla por primera vez los convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma y remite a una ley del Parlamento autonómico la regulación de su régimen jurídico. Es la primera ocasión en la que una norma estatutaria contiene una obligación de publicarlos, en este caso en el Diario Oficial de la Generalitat (art. 177.2 EAC). Esa obligación ya se había recogido en la Ley 30/1992 que prescribe la publicación de los convenios verticales en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

La novedad de la obligación prevista en el texto catalán radica en que se ha previsto también el plazo en el que debe efectuarse dicha publicación (un mes a contar desde la fecha de la firma del convenio). Asimismo, dado que la publicación en el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Generalitat puede producirse en momentos distintos, el Estatuto catalán aclara que la publicación en el Boletín Oficial del Estado es condición de eficacia respecto a terceros.

Esta previsión estatutaria representa la aparición de una norma en el bloque de la constitucionalidad que trata la publicidad de esta técnica de cooperación. Posiblemente, la intención de determinar el plazo de publicación ha sido contribuir a hacer efectiva esa publicidad y romper disfunciones que venían produciéndose en la práctica, no solo respecto a la falta de publicación de los convenios verticales, sino respecto a la dilación excesiva con la que esta se producía.<sup>17</sup>

En desarrollo del mandato estatutario para que una ley del Parlamento catalán desarrolle el régimen de los convenios con el Estado, se ha aprobado la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que regula la actividad convencional general, no específicamente la de los convenios con el Estado. Dicha norma prevé la obligación de publicación de los convenios que suscribe la Generalitat en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya y añade la obligación de publicación en la página web del departamento correspondiente (art. 110.3).<sup>18</sup>

---

17. Esa percepción se colige en el *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, 152-153.

18. Sobre las previsiones de eficacia y publicidad en el art. 112: "*Eficàcia i publicitat*: 1. Els convenis obliguen des del moment de la signatura si no s'hi disposa una altra cosa. 2. Els convenis que afectin terceres persones, els que comportin una alteració de l'exercici de les competències de les administracions, organismes o entitats públiques, o dels òrgans administratius, i els altres en què així s'estableixi per llei o per reglament només són efectius si, un cop signats, són publicats íntegrament en els diaris o butlletins oficials corresponents de les administracions implicades".

A diferencia de otras disposiciones del Estatuto catalán que han tenido influencia en otros Estatutos de segunda generación, la obligación de publicación de los convenios verticales que prescribe no se ha seguido en otros textos estatutarios. En buena parte ello se debe a que tampoco todos los nuevos Estatutos han regulado dichos convenios. Excepcionales siguen siendo los nuevos Estatutos que regulan este instrumento y los que lo han hecho regulan la transparencia de este instrumento en la legislación de desarrollo. En este caso, se halla Aragón, cuyo Estatuto de 2007 prevé que el régimen de los convenios que la Comunidad suscriba con el Estado se regulará mediante una ley del Parlamento autonómico. En cumplimiento de dicha previsión, la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, constituye la primera (y de momento, única) ley de convenios del sector público en el Estado autonómico, donde se prevé la obligación de inscribir los convenios en el Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma y se vincula esa obligación de inscripción a la subsiguiente publicación del texto en el Diario Oficial de la Comunidad.<sup>19</sup>

#### 1.2.2.2. Y, en paralelo: la irrupción de los registros de convenios de acceso universal

La aprobación de los Estatutos de segunda generación ha coincidido en el tiempo con la creación de los primeros registros telemáticos de convenios en las CC.AA. Como se vio, se trata de un instrumento que ha surgido a medida que el volumen de convenios ha sido creciente para registrar y sistematizar dicha actividad convencional. Sin embargo, con la irrupción de las nuevas tecnologías, los registros no son solo depositarios de información sobre este tipo de relaciones (y con un perfil básicamente interno dentro de una Administración), sino que se han convertido en difusores activos de información (en esa dimensión *ad extra*, hacia el ciudadano) y, con ello, en una herramienta de transparencia a medida que se han ido constituyendo y/o transformando en registros de consulta telemática de acceso universal para cualquier ciudadano.

El primer registro de convenios que se ha creado en el Estado autonómico con carácter telemático ha sido el Registro de Convenios de colaboración y cooperación de la Generalitat de Catalunya, en 2005, justo durante el mo-

---

19. Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 32).

mento de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y poco antes también de la aprobación de la primera ley de transparencia en el Estado autonómico (la Ley gallega, 4/2006, de 30 de julio). Tras esta experiencia, se han regulado y se hallan en funcionamiento registros telemáticos de convenios con acceso desde la Red en Galicia, Castilla y León, Navarra, Aragón, Islas Baleares, Extremadura y Canarias. De este modo, actualmente, todas las CC.AA. (hecha excepción de Andalucía y el Principado de Asturias) han aprobado normas que regulan un registro de convenios en la Comunidad. Dicho registro acostumbra a depender del Departamento de Presidencia o, en su caso, del Departamento de Relaciones Institucionales, pero, de momento, ni la mitad de las CC.AA. dispone de un registro telemático y, allí donde existen, el acceso al volumen de información que dan es muy diverso (a la vanguardia en registros electrónicos de convenios se hallan: Aragón, Castilla y León y Cataluña, su pionera).

Desde el punto de vista de la transparencia, en cuanto herramientas de publicidad, los registros de convenios en las CC.AA. constituyen una fuente adicional de publicidad de los convenios que suscribe una Comunidad con el Estado, pues estos ya deben publicarse *ex lege* en los medios oficiales (tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en los diarios oficiales de las CC.AA.). Sin embargo, resultan mucho más interesantes desde el punto de vista de la transparencia (y de la rendición de cuentas a la que esta sirve), las funciones de seguimiento de los convenios que se asignan a estos registros desde su inicio.

Por lo común, las normas que regulan el régimen de los convenios se han centrado en la dimensión interna, esto es, en los trámites y requisitos necesarios para su aprobación. La regulación de la dimensión externa, aquella que incluye su publicación, entrada en vigor, efectos y seguimiento hasta su terminación, no suele regularse. De hecho, la única ley autonómica que ha encarado el tema ha sido la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que ha previsto la obligación de que las consejerías eleven al Consejo de Gobierno un informe relativo a la ejecución de los convenios suscritos con indicación de sus incidencias, en particular aquellas que afectan a su prórroga o modificación.<sup>20</sup>

La preocupación por el control del seguimiento de los convenios se halla en las normas reglamentarias que crean los registros de convenios

---

20. Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 8).

en las CC.AA. Pero las previsiones sobre el seguimiento de los convenios empiezan a generalizarse a partir de la irrupción de los registros públicos y telemáticos de convenios. Su seguimiento se ha concretado habitualmente en obligaciones de control interno —dentro de los gobiernos y administraciones autonómicas— de remisión de informes relacionados con la vigencia del convenio o con su ejecución, normalmente en un doble sentido: por parte de las consejerías hacia el Departamento de Presidencia o hacia el Gobierno (de abajo a arriba); y la posibilidad por parte del Departamento de Presidencia (o el departamento responsable del registro de convenios) de recabar información a las consejerías sobre dichos extremos (de arriba a abajo).<sup>21</sup>

La información sobre el seguimiento y la evaluación de los convenios normalmente no se hace pública. Al respecto, en Castilla-La Mancha se prevé la obligación periódica de dar a conocer informes estadísticos relativos al conjunto de la actividad convencional a través del portal institucional de Internet de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,<sup>22</sup> en Castilla y León se prevé que el registro dé a conocer también periódicamente informes anuales sobre el conjunto de los convenios inscritos a través de la página web de la Junta de Castilla y León.<sup>23</sup> y, en Canarias, se publicará un informe anual sobre la actividad convencional del sector público en Canarias en la sede electrónica de la Presidencia del Gobierno.<sup>24</sup>

Este tipo de informes son una pieza importante, porque la transparencia no solo consiste en hacer pública una información, sino en rendir cuentas y para ello es necesaria la evaluación. En ese sentido, los registros de convenios y la documentación que generan, a través de informes que tienen un carácter periódico, vocación de ser públicos y de consulta también universal, proporcionan una información más completa que la que aporta

---

21. Al respecto, los decretos reguladores de los Registros de Convenios en Canarias (2014), Castilla y León (2010 y 2013), Castilla-La Mancha (2007), Aragón (2005), Comunidad Valenciana (2014), Extremadura (2013) y Navarra (2010).

22. Decreto 315/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

23. Decreto 30/2010, de 19 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el primero tras el nuevo Estatuto de Autonomía, sustituido posteriormente por el Decreto 66/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el Registro General Electrónico de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

24. Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el que se regula la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias.

el mero texto de un convenio publicado y pueden constituir un valioso instrumento de evaluación interna y externa de la actividad convencional.

### **1.3. Sin olvidar la autorregulación de los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad**

Para agotar las previsiones normativas sobre la transparencia de las relaciones intergubernamentales restan por examinar las previsiones al respecto en los reglamentos de los órganos de cooperación: la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales.

#### **1.3.1. El reglamento interno de la Conferencia de Presidentes**

La Conferencia de Presidentes, creada en 2004 y regulada mediante un reglamento interno, de 14 de diciembre de 2009, se configura como “el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla” (art. 1). Si bien dicho reglamento prevé que la Conferencia de Presidentes debe reunirse una vez al año, dicho órgano ha registrado una actividad intermitente. La VI Conferencia de Presidentes (de momento, la última) se ha celebrado el 17 de enero de 2017 tras no reunirse desde 2012.

Más allá de su rendimiento real, y por lo que respecta a su reglamento interno, cabe destacar que dicha norma de autorregulación ha recibido publicidad en el Boletín Oficial del Estado “para su general conocimiento”,<sup>25</sup> lo que no siempre sucede en el caso de los reglamentos de otros órganos de cooperación, en particular de las Conferencias Sectoriales que no reciben publicidad en los medios oficiales.

Respecto a la publicidad de las actuaciones de la Conferencia de Presidentes, su reglamento interno prevé expresamente que: “Las reuniones de la Conferencia serán a puerta cerrada” (art. 5.1). Las reuniones de los órganos de cooperación son siempre a puerta cerrada, de modo que llama la atención que se haya incluido una previsión así en el reglamento de la

---

25. Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes (BOE n. 305, 19.12.2009). Modificado en la VI Conferencia de Presidentes, de 17 de enero de 2017, según consta entre los acuerdos de dicha conferencia.

Conferencia de Presidentes. Más allá de ello, y respecto a la documentación que está llamada a generar el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, el reglamento prevé la existencia de un orden del día sin hacer referencia alguna a su posible publicidad más allá de su puesta en conocimiento a los miembros de las conferencias. Tampoco se hace referencia a la existencia de actas.

Por el contrario, sí se regulan los productos de la conferencia: acuerdos, si son adoptados por todos sus miembros, y recomendaciones, si son adoptados por el presidente de la conferencia (el presidente del Gobierno central) y dos terceras partes de los presidentes autonómicos.

Al respecto, el reglamento interno de la conferencia prevé la publicidad de los acuerdos y recomendaciones adoptados indicando que: “Al término de cada reunión se hará pública una relación de los acuerdos y las recomendaciones adoptados” (art. 5.3). Sin embargo, esta previsión no concreta ni quién (posiblemente, debería ser la Secretaría Permanente de la conferencia), ni dónde deben hacerse públicos dichos resultados (cabría pensar en la página web de la conferencia de haberla, o en la de su Secretaría).

Asimismo, el reglamento liga la publicidad de los acuerdos y recomendaciones a la obligación de los miembros de la conferencia de comunicarlos “cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones” (art. 6.4). Se trata de una previsión que quizá veladamente podría servir para dar cobertura a la información destinada a los respectivos parlamentos sobre los resultados alcanzados en este foro de cooperación intergubernamental y, con ello, en una forma de rendición de cuentas de los ejecutivos a sus correspondientes cámaras.

No hay referencias a memorias u otros instrumentos de rendición de cuentas. El reglamento de la Conferencia de Presidentes ha sido reformado, en la reunión de 17 de enero de 2017, para reforzar la posición del Comité preparatorio de la conferencia, asignándole, además de las funciones de impulso y seguimiento, dos importantes cometidos: la evaluación y la ejecución de los acuerdos adoptados y la elevación de un informe anual sobre el estado de cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones de la propia conferencia.<sup>26</sup> De este modo, se promueve una mayor evaluación de los resultados de este órgano pero solo a nivel interno.

---

26. Según la nueva redacción dada al artículo 8 del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

### 1.3.2. La autorregulación de las Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación con más solera que la Conferencia de Presidentes en los que se reúnen el ministro del ramo y los consejeros de las CC.AA. Se trata de una cooperación intergubernamental sobre el sector. En el Estado autonómico, el número de Conferencias Sectoriales constituidas supera ampliamente la treintena (en realidad, constan formalmente casi cuarenta Conferencias Sectoriales, algo insólito en el ámbito comparado más próximo, donde su número no suele superar la veintena).<sup>27</sup>

En un ejercicio de autorregulación, las Conferencias Sectoriales se dotan de su propio reglamento interno. En estas normas autorreguladoras se hallan las previsiones más extensas sobre los documentos relativos a la “comitología” de dichos órganos (agendas, actas, productos y otros documentos). La transparencia sobre dicha información requiere, primero, conocer qué información genera la propia conferencia y, segundo, si existen obligaciones de hacer pública dicha información.

La documentación que generan las Conferencias Sectoriales puede conducirse a los siguientes tipos: información jurídica (sobre el propio reglamento), información organizativa y de funcionamiento (órdenes del día y actas), información relativa al rendimiento de estos órganos (principalmente acuerdos y otros productos), así como información económica de la conferencia (fondos a su disposición). La Secretaría de cada conferencia es el órgano sobre el que recaen la custodia y el archivo de los documentos que se generan.

Respecto a la información jurídica, no existen previsiones relativas a la publicación de los reglamentos. Aquellos que son públicos (23 sobre casi 40) tienen la publicidad que les da el ministerio competente en materia de cooperación territorial (el Ministerio de Administraciones Públicas) que es el mayor gestor de la información sobre relaciones de cooperación en el Estado autonómico, pero sin ninguna base *ex lege*. Los reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales reciben publicidad telemática en la sede web del ministerio, pero no se publican en los medios oficiales (hecha excepción de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea que se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado).

---

27. Véase el apartado 7 de este trabajo relativo a las experiencias comparadas.

En lo que concierne a la información organizativa y de funcionamiento, todos los reglamentos prevén la existencia de órdenes del día, actas y, excepcionalmente, incluso un diario de sesiones de la propia conferencia.

Las reuniones de todas las Conferencias Sectoriales se acompañan de un orden del día donde se especifican los asuntos a tratar en cada reunión. La propuesta de orden del día es formulada por la Secretaría de la conferencia. La publicidad de dicho orden del día no está prevista en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales.<sup>28</sup>

Asimismo, todas las Conferencias Sectoriales disponen de actas. Su contenido se especifica en el reglamento de cada Conferencia Sectorial y suele ser similar en todas ellas. El contenido estándar de un acta incluye el orden del día, las personas asistentes, el lugar y el tiempo de la reunión, los puntos principales de las deliberaciones, el tenor de los acuerdos adoptados, así como el sentido de los votos (votos a favor, votos contrarios, abstenciones o incluso posibles votos particulares) y cualquier otro extremo que deseen integrar los miembros de la conferencia. La Secretaría levanta acta de las sesiones, que deberá llevar el visto bueno del presidente y ser aprobada por el Pleno de la siguiente reunión. La Secretaría también asume la conservación de los libros donde se transcriben las actas. Los reglamentos de las Conferencias Sectoriales no prevén la publicidad de las actas. Normalmente, son los miembros de la conferencia quienes tienen derecho a que se expida una certificación literal de estas, certificación que corre a cargo de la Secretaría de la conferencia.

A veces, una Conferencia Sectorial puede disponer de un diario de sesiones en el que, al igual que en los diarios de sesiones parlamentarios, consta la transcripción taquigráfica de las intervenciones, las incidencias y los acuerdos adoptados. Los diarios de sesiones se prevén para uso exclusivo de los miembros de la conferencia.<sup>29</sup>

Por regla general, no existe una obligación de publicidad de la información relativa a la información y documentación que generan las relaciones de cooperación en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Por lo

---

28. Hecha excepción del reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Consumo donde se prevé la publicidad de sus reuniones y acuerdos, salvo que la conferencia decida su confidencialidad (art. 16). Este mismo reglamento contiene una singular previsión sobre la grabación de las reuniones, que no se prevén en ningún otro reglamento: “Únicamente se permite la grabación del desarrollo de las reuniones a la Secretaría, con la sola finalidad de servir de apoyo en la elaboración de las actas, no estando prevista la conservación de las grabaciones, que se destruirán tras la aprobación del acta que corresponda. Hasta entonces, su custodia corresponderá a la Secretaría de la Conferencia Sectorial”.

29. Así, en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Consejo de Política del Juego.

común, dicha obligación de publicidad se circunscribe únicamente a aquellos acuerdos de la conferencia que revistan la forma de convenios de Conferencia Sectorial (a veces, convenios). No hay obligación de publicidad ni de los órdenes del día, ni de las actas, ni de otros acuerdos de la conferencia (salvo los convenios indicados) ni de otros documentos que produzcan estos órganos, en particular, sus memorias de actividades. La vía para acceder a esta documentación relativa a las Conferencias Sectoriales que, en principio, no es pública sería el procedimiento de acceso a la información bajo petición, en los términos que prevé el ordenamiento jurídico.

Respecto a la información relativa al rendimiento de las Conferencias Sectoriales, sus reglamentos internos contienen previsiones respecto a los acuerdos de las conferencias. Eventualmente, se prevén memorias de actividades.

La mayor parte de los reglamentos prevén exclusivamente la publicación de aquellos acuerdos que adopten la forma de convenios de Conferencia Sectorial tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en los diarios oficiales de las CC.AA. suscriptoras. En realidad, esta previsión no es más que la reproducción en el reglamento interno de las Conferencias Sectoriales de la obligación de publicidad que sobre dichos convenios imponía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la cual: “Tanto los convenios de Conferencia Sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado. Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva” (art. 8.2 Ley 30/1992).

Más allá de ello, solo unos pocos reglamentos prevén disposiciones alternativas o más amplias a la relativa y recurrente publicación de los convenios de Conferencia Sectorial en los medios oficiales. Los reglamentos de la Conferencia Sectorial de Educación y del Consejo de Política Universitaria son los únicos que hacen referencia a la obligación de publicar:

Aquellos acuerdos de la Conferencia que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros se estime que deben ser objeto de general conocimiento se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado” y en el Diario Oficial de las Comunidades Autónomas que lo hayan suscrito, con expresión, en ambos casos, de las Administraciones educativas que los suscriben.<sup>30</sup>

---

30. Reglamento de la Conferencia Sectorial de Educación (art. 16); Reglamento del Consejo de Política Universitaria (art. 7.8).

Sin ninguna acotación, los reglamentos de las Conferencias Sectoriales de Empleo y Asuntos Laborales, así como la Conferencia de Inmigración prevén que:

[...] los acuerdos y, en su caso, los dictámenes y recomendaciones serán objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las CC.AA. cuyos consejeros los hubieran votado favorablemente.<sup>31</sup>

También sin más límite que la propia conferencia decida la confidencialidad, el reglamento de la Conferencia Sectorial de Consumo prevé la publicidad de los acuerdos de sus sesiones.<sup>32</sup>

Más allá de ello, hay una serie de conferencias que, por su peculiar posición en el conjunto de las Conferencias Sectoriales, tienen obligaciones de publicidad más amplias.

Un caso singular por su propia posición en el conjunto de Conferencias Sectoriales y su función en el sistema de financiación es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Su reglamento prevé que los acuerdos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo tercero de la LOFCA adoptarán la forma de recomendaciones y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las CC.AA.<sup>33</sup>

---

31. Reglamento de la Conferencia Sectorial de Empleo (art. 10); Reglamento de la Conferencia Sectorial de Inmigración (art. 9).

32. Reglamento de la Conferencia Sectorial de Consumo (art. 30).

33. Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 10.2). El artículo 3 LOFCA dispone:

1. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.  
 b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.  
 c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.  
 d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.  
 e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.  
 f) La coordinación de la política de endeudamiento.  
 g) La coordinación de la política de inversiones públicas.  
 h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Asimismo, resulta peculiar la posición de la CARUE en el diseño del sistema de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos y cuyos acuerdos: “serán publicados en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las Comunidades Autónomas que los hayan suscrito con expresión, en ambos casos, de las Administraciones suscribientes de los mismos”.<sup>34</sup>

También singular por su función basilar en un sector específico es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cuyo seno se acuerda el marco de cooperación para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. En este órgano de cooperación se prevé que: “Los acuerdos se formalizarán como ‘Acuerdos del Consejo’ y serán publicados como tales en el Boletín Oficial del Estado”.<sup>35</sup>

Dentro de la información sobre el rendimiento de las Conferencias Sectoriales, la mitad de los reglamentos internos de dichos órganos de cooperación (13/sobre 23) prevén la existencia de una memoria de actividades, un instrumento clásico para la rendición de cuentas.

La preparación de la memoria corresponde a la Secretaría. Su periodicidad se prevé normalmente anual respecto al ejercicio anterior. El contenido de dicha memoria no se especifica más allá de la alusión genérica a las actividades de la conferencia. La memoria normalmente debe aprobarse por el pleno de la conferencia. Los reglamentos no prevén la publicidad de dicha documentación.

En la mayoría de los casos se contempla que la memoria de la conferencia (allí donde está prevista) deberá remitirse a las Cortes Generales, al Gobierno del Estado y a los Gobiernos de las CC.AA. y de las Ciudades Autónomas (así, en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las Conferencias Sectoriales de Vivienda, Empleo, Inmigración, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Atención y Autonomía de la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Igualdad, mientras que en el caso de la Conferencia Sectorial de Transportes, la memoria en lugar de las Cortes Generales se debe remitir al Senado, además de a los gobiernos estatal y autonómicos).

---

3. Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior, que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.

34. Reglamento de la CARUE (art. 10.4).

35. Reglamento del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención para la Dependencia (art. 15.5).

Más excepcional es la obligación de remitir la memoria solo al Senado (como en el caso del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, o en la Conferencia Sectorial de Política Universitaria, cuya memoria en concreto se remitirá a la Comisión Educativa de dicha Cámara). En cualquier caso, resulta destacable en el mundo de relaciones de cooperación dominado por los ejecutivos que, entre los destinatarios de dichas memorias, se incluya al Parlamento o alguna de sus Cámaras.

Vista la información que prevén los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre su rendimiento y sus eventuales obligaciones de publicidad, resta por ver cuál es la información económica de la conferencia (p. ej., en caso de existir, su presupuesto). Sobre este extremo, los reglamentos de las conferencias guardan silencio, salvo en alguna excepción en la que se prevé que la Secretaría administrará los fondos puestos a disposición de la conferencia.<sup>36</sup> Sin embargo, no hay más especificaciones al respecto, ni obligaciones de publicidad sobre la información económica de la Conferencia, sin perjuicio de que nada impide que se decida incluir esta información en la memoria de actividades.

En suma, del examen de todas estas normas, no se constata una reflexión en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales acerca de la publicidad de sus acuerdos más allá de los términos vistos que remiten a una disposición legal de principios de los años noventa que previó la publicación de los convenios de Conferencia Sectorial. Dicha norma no solo ha dejado de estar en vigor, sino que la nueva norma, la Ley 40/2015, no prevé ya la figura del convenio de Conferencia Sectorial, que dicho sea de paso ha tenido un escasísimo uso. De esta manera, los reglamentos de las Conferencias Sectoriales prevén una publicidad sobre un instrumento de cooperación que no ha existido casi en la praxis y que, además, legalmente ya no existe, mientras que no hay ninguna obligación de publicidad sobre el grueso de los acuerdos que adopta una Conferencia Sectorial. Si dichos acuerdos se publican en la praxis es porque quien determina lo que se publica y lo que no, así lo decide, sin una obligación jurídica al respecto.

---

36. Reglamento de la Conferencia Sectorial de Educación (art. 5 g) y Reglamento de la Conferencia Sectorial de Política Universitaria (art. 14 h).

**TABLA 1. Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre la información y documentación que estas conferencias generan**

Conferencia Sectorial	Fecha Reglamento	Orden día	Actas	Diario sesiones	Acuerdos	Memoria
Justicia	23.10.1999	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
CPFF	17.01.2012	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Juego	21.06.2011	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mercado interior	No consta	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Vivienda	30.04.2013	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Transporte	20.12.1988	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Cultura	04.05.2005	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Educación	22.07.1999	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Política Universitaria	01.06.2015	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Empleo	08.04.1997	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Inmigración	09.07.2008	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Turismo	12.03.2012	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Energía	22.06.2011	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Telecomunicaciones	26.10.2005	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Agricultura	12.11.2009	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Pesca	11.04.2011	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Medio Ambiente	29.07.2009	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
SNS	23.07.2003	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
SS y SAAD	16.01.2013	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Consumo	02.03.2011	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta
Igualdad	16.03.2011	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
Drogas	09.03.1998	Sí	Sí	No consta	Sí	Sí
CARUE	05.06.1997	Sí	Sí	No consta	Sí	No consta

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales

**TABLA 2.** Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre obligaciones de publicidad: los acuerdos

Conferencia Sectorial	Acuerdos
Justicia	Acuerdos formalizados como convenios de Conferencia Sectorial (CS) publicación en BOE y DOCA
CPFF	Acuerdos sobre art. 3 LOFCA adoptan forma recomendaciones y publicación en BOE + DOCA
Juego	No constan previsiones de publicidad
Mercado interior	No constan previsiones de publicidad
Vivienda	Acuerdos formalizados como convenios de CS publicación en BOE y DOCA + comunicación al Senado
Transporte	No constan previsiones de publicidad
Cultura	Acuerdos formalizados como convenios de CS publicación en BOE y DOCA
Educación	Acuerdos que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros se estime que deben ser objeto de general conocimiento, publicación en BOE y DOCA respectiva (con expresión en ambos casos de las administraciones educativas que los suscriben)
Política Universitaria	Acuerdos que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros se estime que deben ser objeto de general conocimiento, publicación en BOE y DOCA respectiva (con expresión en ambos casos de las administraciones educativas que los suscriben)
Empleo	Acuerdos, dictámenes y recomendaciones objeto de publicación en BOE y DOCA cuyos consejeros hubieran votado favorablemente
Inmigración	Acuerdos, dictámenes y recomendaciones objeto de publicación en BOE y DOCA cuyos consejeros hubieran votado favorablemente
Turismo	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA
Energía	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA
Telecomunicaciones	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA
Agricultura	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA + comunicación al Senado
Pesca	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA + comunicación al Senado
Medio Ambiente	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA + comunicación al Senado
SNS	No constan previsiones de publicidad
SS y SAAD	Acuerdos se formalizarán como “Acuerdos del Consejo”, publicación como tales en BOE

Conferencia Sectorial	Acuerdos
Consumo	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA + comunicación al Senado El orden del día y los acuerdos de las sesiones serán públicos salvo que la CS decida que deben ser confidenciales
Igual	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA
Drogas	Acuerdos formalizados como convenios de CS, publicación en BOE y DOCA
CARUE	Acuerdos publicados en BOE y DOCA de las CC.AA. que los hayan suscrito, con expresión, en ambos casos, de las administraciones que los suscriben

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales

**TABLA 3.** Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre memorias de actividades

Conferencia Sectorial	Elaboración	Periodicidad	Destinatarios	Publicidad
Justicia	Secretaría	Anual	No consta	No consta
CPFF	Secretaría	Ejercicio anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Juego	Secretaría	Ejercicio anterior	No consta	No consta
Mercado interior	No consta			
Vivienda	Secretaría	Anual	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Transporte	Secretaría	Ejercicio anterior	Senado, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Cultura	Secretaría	Año anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Educación	No consta			
Política Universitaria	Secretaría	Ejercicio anterior	Comisión Educación Senado	No consta
Empleo	Secretaría	Ejercicio anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Inmigración	Secretaría	Ejercicio anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta

Conferencia Sectorial	Elaboración	Periodicidad	Destinatarios	Publicidad
Turismo	No consta			
Energía	No consta			
Telecomunicaciones	No consta			
Agricultura	No consta			
Pesca	No consta			
Medio Ambiente	No consta			
SNS	Secretaría	Ejercicio anterior	Senado	No consta
SS y SAAD	Secretaría	Ejercicio anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Consumo	No consta			
Igualdad	Secretaría	Año anterior	Cortes Generales, Gobierno Estado, Gobierno CC.AA.	No consta
Drogas	Secretaría	No consta	No consta	No consta
CARUE	No consta			

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales

### 1.3.3. La autorregulación de las Comisiones Bilaterales

A diferencia de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales son órganos de cooperación en los que se reúnen miembros de los Gobiernos del Estado con cada una de las CC.AA. y con cada una de las Ciudades Autónomas para tratar temas de interés común, si bien su función más habitual es la resolución extraprocesal de conflictos entre el Estado y las CC.AA. (art 33.2 LOTC). Al igual que los reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales, las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales contienen también previsiones sobre la documentación que precisan y que generan dichos órganos de cooperación, así como sobre sus obligaciones de publicidad.

Respecto a la información jurídica que afecta a la publicidad del propio reglamento de la Comisión Bilateral, cabe destacar que sobre 19 Comisiones Bilaterales (una con cada Comunidad Autónoma más una con cada Ciudad Autónoma) solo 10 reglamentos de Comisiones Bilaterales han recibido publicidad en los medios oficiales, lo que significa que casi la mitad de las normas que regulan la organización y el funcionamiento de estos

órganos bilaterales no se han publicado, sin que sea posible dilucidar (para un espectador externo) con base en qué criterio (si existe) unas Comisiones Bilaterales y otras no tienen su reglamento publicado.

De esas 19 Comisiones Bilaterales, 14 son Comisiones Bilaterales no estatutarias y 5 son Comisiones con fundamento en el propio Estatuto de Autonomía desde la reforma de algunos de ellos en 2006.

En el caso de las Comisiones Bilaterales no estatutarias, de las 14 existentes, 9 de ellas disponen de un reglamento publicado en los medios oficiales. En esos casos, el propio reglamento de la Comisión prevé normalmente que debe ser publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta es una diferencia importante respecto a los reglamentos de las Conferencias Sectoriales que no suelen ser publicados en los boletines oficiales, ni prevén disposiciones sobre su publicidad.

De entre las Comisiones Bilaterales estatutarias, solo la Comisión Bilateral Generalitat-Estado tiene un reglamento interno publicado tanto en el Boletín Oficial de Estado, como en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya. Llama la atención que esta sea la única Comisión estatutaria que haya publicado su reglamento y sin que el propio reglamento lo haya previsto. El resto de Comisiones Bilaterales tienen reglamentos internos que no han recibido publicidad. Con ello, las nuevas Comisiones Bilaterales registran una publicidad menor en sus normas de organización y funcionamiento que la de las Comisiones Bilaterales no estatutarias. Resulta sorprendente que el reglamento interno de las Comisiones Bilaterales más modernas y con un basamento normativo de más rango (estatutario) no sea público.

Por lo que respecta a la información de organización y funcionamiento, los reglamentos de las Comisiones Bilaterales, sean estatutarias o no estatutarias, prevén el mismo tipo de documentos ya vistos en el caso de las Conferencias Sectoriales, básicamente órdenes del día y actas. El orden del día se elabora de común acuerdo por ambas partes, pero no existe obligación de publicarlo. Tampoco se prevé la publicidad de las actas que corresponde levantar de cada sesión a la Secretaría de la Comisión.<sup>37</sup>

---

37. En la mayor parte de los casos, levantar acta de cada sesión se configura como obligación, salvo en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales de Extremadura e Islas Baleares donde se prevé que se levante acta de una sesión “siempre que lo solicite cualquiera de las administraciones”. Respecto a Extremadura, debe señalarse que se trata del reglamento previo a la Comisión Bilateral prevista desde 2011 en el nuevo Estatuto. La nueva Comisión Bilateral prevista en el Estatuto de Extremadura resta pendiente de constitución.

Con relación a la información sobre el rendimiento de las Comisiones Bilaterales, los reglamentos internos de estos órganos no estatutarios prevén todos ellos la misma cláusula según la cual los acuerdos, adoptados de común acuerdo entre ambas partes podrán (por tanto, facultativamente) publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, pero su publicación será obligatoria en los supuestos del artículo 33.2 LOTC.

Como se ha visto, los nuevos Estatutos han previsto Comisiones Bilaterales. La regulación estatutaria de la Comisión Bilateral Estado-Cataluña ha pretendido introducir una mayor transparencia e impulsar la rendición de cuentas de estos órganos a través de la elaboración de una memoria (art. 183.3 EAC) que también se ha previsto en la Comisión Bilateral Estado-Andalucía (art. 220 EAAnd). Respecto a la memoria de la primera, poco dice su reglamento interno más allá de especificar que dichas memorias anuales “serán elaboradas conjuntamente por la Secretaría Permanente y aprobadas en la siguiente sesión de la Comisión, una vez finalizado el turno de Presidencia correspondiente”.<sup>38</sup>

Por lo que respecta a la publicidad de los acuerdos, el reglamento de la Comisión Bilateral contiene escasos avances. Por un lado, se reproduce de nuevo la obligación de publicar en los medios oficiales el acuerdo de inicio de negociaciones en los casos en los que se vaya a activar el procedimiento de resolución extrajudicial de controversias del artículo 33.2 LOTC ya visto. Por otro lado, el reglamento prevé de nuevo una publicidad de los acuerdos de forma selectiva (y, de nuevo facultativa, pues queda al albur de las partes): “En aquellos supuestos en que ambas representaciones lo estimen adecuado, tras considerar el contenido y efectos de los mismos, los acuerdos podrán publicarse en el ‘Boletín Oficial del Estado’ y en el ‘Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya’”.<sup>39</sup>

No hay referencias en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales a la posible información económica (por ejemplo, sobre fondos con los que se dote a la Comisión).

---

38. Art. 12, Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. El reglamento, en su modificación de 2001, introduce el párrafo entrecomillado que lo único que añade respecto al Estatuto de Autonomía de Cataluña es quien debe elaborar la Memoria. Dicho precepto también especifica que: “Anualmente la Comisión Bilateral Generalitat-Estado elaborará una Memoria de su actividad y trabajo desarrollado, que elevará, tanto al Consejo de Ministros como al Gobierno de la Generalitat de Catalunya” y, en este caso, omite, seguramente por olvido, al Parlamento (expresamente mencionado en el Estatuto) como destinatario de la memoria.

39. Art. 8.3, Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

**TABLA 4. Reglamentos de Comisiones Bilaterales no estatutarias publicados en los medios oficiales**

Comisión Bilateral	Normas de organización y funcionamiento publicadas
Comunidad Valenciana	Orden de 25 de julio de 2000 (BOE 08.08.2000)
Galicia	Orden APU/645, de 12 de marzo (BOE 24.03.2003)
Islas Baleares	Resolución de 25 de noviembre de 2005 (BOE 13.12.2005)
Cantabria	Orden APU/173/2003, de 17 de enero (BOE 05.02.2003)
Principado de Asturias	Orden APU/298, de 13 de septiembre (BOE 17.09.2004)
Canarias	Orden de 1 de agosto de 2001 (BOE 04.09.2001)
Castilla-La Mancha	Orden de 26 de octubre de 2000 (BOE 11.11.2000)
Madrid	Orden de 4 de octubre de 2000 (BOE 23.10.2000)
Comisión Bilateral	Normas de organización y funcionamiento no publicadas
Navarra	No
País Vasco	No
Murcia	No
La Rioja	No
Ciudad de Ceuta	No
Ciudad de Melilla	No

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de la Presidencia y Administraciones Territoriales sobre las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales

**TABLA 5. Reglamentos de las Comisiones Bilaterales estatutarias publicados en los medios oficiales**

Comisión Bilateral	Reglamento publicado
Cataluña	Resolución de 18 de septiembre de 2007 (BOE 11.10.2007) modificada por Resolución de 29 de julio de 2011 (BOE 02.09.2011)
Comisión Bilateral	Reglamento no publicado
Andalucía	No publicado
Aragón	No publicado
Castilla-León	No publicado
Extremadura	No publicado

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 6.** Previsiones en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre la información y documentación que estas comisiones generan

Comisiones Bilaterales	Orden día	Actas	Diario sesiones	Memoria
Comisiones Bilaterales no estatutarias:				
Comunidad Valenciana	Sí	Sí	No	No
Galicia	Sí	Sí	No	No
Islas Baleares	Sí	Sí (si se solicita)	No	No
Cantabria	Sí	Sí	No	No
Principado Asturias	Sí	Sí	No	No
Canarias	Sí	Sí	No	No
Castilla-La Mancha	Sí	Sí	No	No
Madrid	Sí	Sí	No	No
Comisiones Bilaterales estatutarias:				
Cataluña	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos de las Comisiones Bilaterales

**TABLA 7.** Previsiones en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre obligaciones de publicidad: el reglamento y los acuerdos

Comisiones Bilaterales	Reglamento	Acuerdos
Comisiones Bilaterales no estatutarias:		
	Obligación de publicación en BOE + DOCA	Los acuerdos podrán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial CA. Publicación obligatoria, en el supuesto previsto en el art. 33.2 LOTC
Comisiones Bilaterales estatutarias:		
Cataluña	“Para general conocimiento, se procede a la publicación del referido acuerdo que figura como Anexo a la presente Resolución”	“En aquellos supuestos en que ambas representaciones lo estimen adecuado, tras considerar el contenido y efectos de los mismos, los acuerdos podrán publicarse en el ‘Boletín Oficial del Estado’ y en el ‘Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya’”. Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos en el supuesto previsto en el art. 33.2 LOTC

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 8. Previsiones en los Estatutos de autonomía y en los reglamentos de las Comisiones Bilaterales sobre memorias de actividades**

Comisión Bilateral	Elaboración	Periodicidad	Destinatarios	Publicidad
Cataluña				
EAC (art. 183.3)	Comisión Bilateral	Anual	Gobierno Estado, Gobierno Cataluña, Parlamento	No consta
Reglamento interno	Secretaría Permanente		Gobierno Estado, Gobierno Cataluña	No consta
Andalucía				
EAA( art. 220.3)	Comisión Bilateral	Anual	Gobierno Estado, Gobierno Andalucía, Parlamento	No consta
Reglamento interno: no consta				
Aragón				
Memoria	No prevista			
Castilla-León				
Memoria	No prevista			
Extremadura				
Memoria	No prevista			

Fuente: Elaboración propia

Además de las Comisiones Bilaterales, en el Estado autonómico hay órganos bilaterales específicos o de contenido especial. Antes de los nuevos Estatutos se constituyeron Comisiones Bilaterales en asuntos europeos entre el Estado y algunas CC.AA. (País Vasco, Cataluña y Canarias) y en materia de inmigración (con Cataluña y Canarias). Tras los nuevos Estatutos, se prevén Comisiones Bilaterales específicas en materia de infraestructuras (con Cataluña y Andalucía), o las Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales (con Cataluña, Islas Baleares, Aragón, Andalucía y Extremadura). En ninguno de estos casos es posible saber si se ha aprobado efectivamente ese reglamento o no se ha dado publicidad al mismo.

**TABLA 9.** Normas de organización y funcionamiento de Comisiones Bilaterales específicas antes de los nuevos Estatutos

<b>Comisión Bilateral Asuntos UE</b>	<b>Reglamento publicado</b>
País Vasco	No consta
Cataluña	No consta
Canarias	No consta

<b>Comisión Bilateral inmigración</b>	<b>Reglamento publicado</b>
Cataluña	No consta
Canarias	No consta

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 10.** Normas de organización y funcionamiento de órganos bilaterales específicos estatutarios

<b>Comisión Bilateral infraestructuras</b>	<b>Reglamento publicado</b>
Cataluña	No consta
Andalucía	No consta

<b>Comisión Mixta Asuntos Económicos y Fiscales</b>	<b>Reglamento publicado</b>
Cataluña	No consta
Islas Baleares	No consta
Andalucía	No consta
Aragón	No consta
Extremadura	No consta

Fuente: Elaboración propia



## 2

# Llegan la ley de transparencia estatal y las leyes de transparencia autonómicas: regulando sobre todo la transparencia de la cooperación vertical

En el apartado anterior se han identificado las previsiones de transparencia en el marco normativo previo a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El examen de la situación jurídica de partida debe permitir valorar qué novedades brinda la ley estatal —y las leyes de transparencia autonómicas— en materia de cooperación intergubernamental.

### **2.1. La transparencia por ley en el Estado autonómico, pero ¿qué se entiende por transparencia y rendición de cuentas?**

La transparencia se ha convertido en un *trending topic*. Se trata, sin duda, de una de las palabras más repetidas del momento, no solo en el mundo político, sino también en el ámbito legal.<sup>40</sup> Pero ¿qué se entiende por transparencia? La Real Academia de la Lengua Española prevé diversas acepciones, entre las que cabe mencionar “que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” o “claro, evidente, que se comprende sin duda, ni ambigüedad”. La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno no prevé una definición legal de transparencia, como sí hacen algunas leyes de las CC.AA.

Al respecto, tres leyes de transparencia autonómicas aprobadas en el mismo espacio temporal ofrecen un concepto legal de transparencia. La primera de ellas ha sido la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transpa-

---

40. Cotino Hueso, “El derecho fundamental de acceso a la información”, 38-72.

rencia y Buen Gobierno de La Rioja, en la que se prevé que, a los efectos de esta norma (art. 3 a):

Se entiende por transparencia la cualidad que permite y facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública en poder de la Administración dentro de los límites establecidos por la legislación vigente.

A dicha norma ha seguido la Ley de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, donde se entiende por transparencia (art. 5 a):

La elaboración, actualización, difusión y puesta a disposición de cualquier persona, en una manera clara y entendible, de la información prevista en esta ley derivada de la actuación de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación en ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, sin más limitaciones que las establecidas legalmente.

Por su parte, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, contiene la definición más completa de la transparencia (art. 2 a) al conceptualarla como:

La acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten su participación en los asuntos públicos.

De todas estas acepciones legales se podrían colegir cinco elementos del concepto de transparencia: primero, una serie de acciones conducentes a dar a conocer algo (ya sea mediante elaborar, actualizar, difundir, o permitir el acceso); segundo, los sujetos obligados a darlo a conocer (los que caen dentro del ámbito de aplicación de la ley, donde se enumeran siempre poderes públicos y, entre ellos, gobiernos y administraciones); tercero, el objeto de esas acciones (la información pública en manos de los sujetos obligados); cuarto, el cómo se hace pública esa información (lo que incluye el instrumento que facilite el acceso y la presentación de esa información de forma entendible), y, quinto, el elemento teleológico (que tanto el volumen de información que se hace público, como su presentación y acceso faciliten al ciudadano participar en los asuntos públicos).

En todo caso, es preciso subrayar que por sí sola más información pública no significa transparencia. Al contrario, la sobreabundancia de información solo puede conseguir desorientar y desaminar al ciudadano en un océano de datos, en lugar de empoderarlo para participar en los asuntos públicos.<sup>41</sup>

El lema de la transparencia aparece casi inexorablemente asociado a otro *trending topic*: la rendición de cuentas, un concepto clásico en el constitucionalismo (recuérdese el artículo 15 de la Declaración francesa del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se proclamaba que “la sociedad tiene el derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración”). Sin embargo, a pesar de la larga tradición que tiene esta expresión, se está incorporando y consolidando en nuestro lenguaje a través de la locución anglófona de *accountability*. Por rendición de cuentas se entiende “un conjunto de mecanismos para asegurar la responsabilidad de los gobiernos y revisar la acción gubernamental”.<sup>42</sup>

El tándem transparencia/rendición de cuentas ha asumido un importante lugar en la discusión de la gobernanza pública. La transparencia, en cuanto recopilación de información y su puesta a disposición para el acceso del público, es un requisito de la rendición de cuentas que también aparece muchas veces ligada a los resultados y a la evaluación.<sup>43</sup>

Los niveles en los que se produce la rendición de cuentas son distintos. Por lo común, la rendición de cuentas se ha percibido principalmente del gobierno al parlamento y luego del gobierno hacia el ciudadano. En último término, se entiende también como un tercer nivel de rendición cuentas la revisión externa de los actos del gobierno, ya sea mediante el control de los órganos jurisdiccionales, ya sea a través de la fiscalización de otros poderes públicos.<sup>44</sup>

41. Una afinada crítica a la información en masa, Han, *La sociedad de la transparencia*, 17.

42. Saunders, “Accountability and Acces in Intergovernmental Affairs”, 1.

43. Sobre el concepto de rendición de cuentas en el contexto de la transparencia, desde un punto de vista politológico, Kanojia, Simeon, “Accountability and Transparency”, 135: [http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume\\_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf) (consulta: 31.09.2016). Asimismo, sobre el concepto de rendición de cuentas, *vid.* Graefe, Simmons, White, “Introduction: Accountability and Governance”, 8-9, donde se recogen diferentes posiciones sobre los elementos del concepto de *accountability*, entre ellos: la concepción quizá más elaborada en el trabajo de Ebrahim y Weisband, *Global Accountabilities*, quienes consideran que un concepto de rendición de cuentas debe incluir cuatro componentes: transparencia, además de los términos anglófonos de *answerability*, *compliance* y *enforcement*.

44. Saunders, “Accountability and Acces in Intergovernmental Affairs”, 21. En Australia, la figura del Ombudsman, o en Canadá, el *General Auditor of Canada / Vérificateur général du Canada*, *vid.* Graefe, Simmons, White, “Introduction: Accountability and Governance”, 22.

En la era de la transparencia lo que ha cambiado, el *novum*, es la tecnología. Los ciudadanos tienen información como nunca antes han tenido para acceder en tiempo real y valorar los documentos adoptados por sus gobiernos.<sup>45</sup> Internet fomenta desde finales de los años noventa la relación entre el Estado y los ciudadanos. Por un lado, ello permite nuevas posibilidades de difundir información pública. Por otro, Internet no solo es un potente medio de comunicación a estos efectos, sino que también es un instrumento de intercambio de información entre los ciudadanos y sus gobiernos y administraciones a través del correo electrónico o las redes sociales.<sup>46</sup>

Hasta la irrupción de las nuevas tecnologías y de Internet, el derecho de acceso a la información que ejercían los ciudadanos para reclamar a sus gobiernos y administraciones una información constituía la vía por excelencia de transparencia y rendición cuentas.<sup>47</sup> Con la irrupción de Internet, el instrumento principal de transparencia y rendición de cuentas de un gobierno al ciudadano se desplaza (en protagonismo) del derecho de acceso que ejerce un ciudadano individualmente ante su gobierno y administración a la publicidad activa, el exponente más visible de la transparencia, en cuanto ese gobierno y administración hace pública de forma proactiva y, por tanto, de oficio, una serie de informaciones.

Además de esa novedad por obra de la tecnología, la transparencia y la rendición de cuentas se plantean tanto en países centralistas como en sistemas políticamente descentralizados, como es el Estado autonómico, pero en tales casos este tema presenta connotaciones y retos específicos.

En todo sistema políticamente descentralizado se coopera y se adoptan decisiones de forma concertada. Se trata de procesos de decisión informales o en el seno de instrumentos formales de cooperación frecuentemente opacos para facilitar el acuerdo (se acepta que se trata de una confidencialidad legítima) y donde la responsabilidad se diluye entre todos los actores (correspondientes a los distintos centros de poder político) que intervienen en la adopción de decisiones compartidas. Por tanto, la cooperación en los sistemas multinivel agrava la falta de visibilidad y, con ello, dificulta

---

45. Steinhoff, Posner, "American Recovery and Reinvestment Act", 13.

46. Seckelmann, "Wohin schwimmt die Demokratie", 3.

47. Así, un trabajo pionero sobre el tema de los años ochenta, y ya citado a cargo de Saunders, "Accountability and Access in Intergovernmental Affairs", 1.

la *accountability*.<sup>48</sup> Además la rendición de cuentas precisa un *locus of authority*, un centro de poder al que imputar responsabilidades, pero en los sistemas políticamente descentralizados hay varios centros de poder entre los que no existe una relación jerárquica,<sup>49</sup> de modo que ¿cómo obligar a los demás?

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es básica y obliga a determinados mínimos de transparencia (y con ello, también de rendición de cuentas), tanto al Estado como a las CC.AA. De este modo, el poder central a través de la legislación básica ha podido regular ese mínimo no solo en el Estado y en las CC.AA., sino, como se verá, y aquí viene la peculiaridad española, en los órganos de cooperación de los gobiernos de ambos (realmente insólito en el panorama comparado, el regular mediante una ley estatal la transparencia de estos órganos).

En un estudio canadiense puede leerse “transparencia y rendición de cuentas se han convertido en mantras del *new public management* y de los recientes desarrollos sobre relaciones intergubernamentales”.<sup>50</sup> El problema de la rendición de cuentas en las relaciones de cooperación o relaciones intergubernamentales características de cualquier sistema políticamente descentralizado radica en que parecen quedar en “tierra de nadie” o “entre dos aguas”, pues un gobierno es responsable delante de su parlamento y de sus ciudadanos por sus acciones (sean unilaterales o concertadas), pero no son responsables las conferencias intergubernamentales y comisiones donde se adoptan esas decisiones concertadas.

La regulación de la ley estatal en materia de transparencia da un primer paso (en España y en el ámbito comparado) con sus luces y sus sombras para encarar mediante la intervención normativa la transparencia y la rendición de cuentas principalmente de los órganos de cooperación en el Estado autonómico, tal como se expone en los siguientes epígrafes.

---

48. Papadopoulos, “Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance”, 35, 40-41.

49. Brown, “Responsiveness versus accountability in collaborative federalism”, 643-635.

50. Graefe, Simmons, White, “Conclusion: Whither Accountability?”, 287.

## **2.2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: ámbito de aplicación y nueva regulación**

### **2.2.1. La aplicación de la ley a los órganos de cooperación (vertical) y bajo condición (“en la medida en que...”)**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluye en el ámbito subjetivo de la ley, esto es, el de aquellos a los que debe aplicarse, a los órganos de cooperación en los siguientes términos (art. 2.1 i):

Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Esta disposición aparece con idéntico tenor en el proyecto de ley que el Gobierno central envió al Parlamento<sup>51</sup> y así permaneció inalterada durante toda la tramitación parlamentaria del texto hasta su aprobación final. Se trata de una disposición que ha pasado casi desapercibida en los ya numerosos tratamientos sobre la ley estatal de transparencia que, a lo sumo, hacen la sola mención a ella para recordar que dichos órganos caen dentro del ámbito de aplicación de la ley, a vuela pluma, sin más.<sup>52</sup>

Sin embargo, la escasa atención a esa previsión en la bibliografía especializada contrasta con su novedad y originalidad, pues no existe en el Derecho comparado una ley de transparencia que contenga una previsión similar. Una de las críticas más comunes a las relaciones de cooperación territorial en todos los países es que muchas veces son opacas. Sin embargo, no consta que ese problema se haya encarado mediante normas jurídicas. El grado de transparencia de las relaciones de cooperación territorial es

---

51. BOCG Congreso de los Diputados, X Legislatura, A-19-1, 7 de septiembre de 2012.

52. Así, entre los Comentarios a la Ley 19/2013, Barrero, “Transparencia: ámbito subjetivo”, 86; Fernández Ramos, “El ámbito subjetivo de la normativa sobre la transparencia del sector público”, 110; De la Nuez, Tarín Quirós (Coord.), *Transparencia y Buen Gobierno*, 142.

un ámbito que tradicionalmente ha formado parte de la política de comunicación de los gobiernos.

En el Estado autonómico, por obra de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, los órganos de cooperación están sometidos al régimen jurídico que prevé dicha ley, en concreto, en su título I dedicado a la “Transparencia de la actividad pública”, donde se incluyen las obligaciones en materia de publicidad activa (la información que los sujetos obligados deben hacer pública) (capítulo I) y el derecho de acceso a la información pública (la información sobre la que no existe obligación activa de hacerse pública, sino que debe solicitarse por un particular previa petición a la instancia correspondiente (capítulo II).

Entre los obligados por la ley, el mencionado precepto alude a “los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Dicho precepto regula las Conferencias Sectoriales y los “órganos de composición bilateral” (art. 5.2 Ley 30/1992) en alusión a las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Dicha referencia dejaba incompleto el panorama de los órganos de cooperación, pues, con la remisión al artículo 5 de la Ley 30/1992, no quedaba sujeta a las obligaciones de transparencia la Conferencia de Presidentes, el órgano de cooperación intergubernamental más importante en el Estado autonómico, que no contemplaba la Ley 30/1992, pues su creación se produjo posteriormente, en octubre de 2004.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya entrada en vigor se produjo el 2 de octubre de 2016, ha sucedido en el tiempo a la Ley 30/1992, tras más de veintitrés años de vigencia. Dicha norma contiene una nueva y amplia regulación de los órganos de cooperación. Por tanto, la referencia que contiene la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a “los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” debe entenderse substituida por los órganos de cooperación que regula su sucesora (arts. 145 ss.).

Junto a las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales, esta nueva regulación contempla también la Conferencia de Presidentes y, además, regula un nuevo órgano de cooperación, como son las Comisiones Territoriales de Coordinación donde entran los entes locales (ya sea junto a miembros de la Administración General del Estado, ya sea junto a miembros de la Administración de la Comunidad Autónoma, o ya sea con

una composición tripartita entre miembros de las tres administraciones). Todos ellos deberán entenderse como los órganos de cooperación a los que alude la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Con ello, a través de esta sucesión de normas en el tiempo, se han ampliado las obligaciones de transparencia a más órganos de cooperación que los que inicialmente preveía la remisión a la Ley 30/1992 (en concreto, se han ampliado a la Conferencia de Presidentes y a las Comisiones Territoriales de Coordinación).

Debe señalarse que el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se acota a los órganos de cooperación verticales. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regulaba exclusivamente dichos órganos en su dimensión vertical (entre el Estado y las CC.AA.). Y lo mismo ha hecho su sucesora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De este modo, *de iure*, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, no resulta de aplicación a los órganos de cooperación horizontales (entre CC.AA.). Además, en el Estado autonómico, a diferencia de otros sistemas políticamente descentralizados, no existen órganos de cooperación horizontales (ahora y de momento).<sup>53</sup>

Al hilo de lo que se incluye o no se incluye (por lo menos, de forma expresa) en el ámbito de aplicación de la ley, debe hacerse referencia en lo que aquí interesa especialmente a uno de los títulos competenciales sobre los que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.<sup>54</sup> Tal y como establece la disposición final octava: “La presente ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1 1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución”. De entre los títulos mencionados, interesa destacar el artículo 149.1.18ª CE relativo a la competencia del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Con base en el mismo título competencial se aprobó también la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

---

53. Sobre la transparencia en la cooperación horizontal, *vid. infra* apartado 6.

54. En general sobre el soporte competencial de la Ley 19/2013 más ampliamente, Velasco Rico, “Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia”, 279-328.

Se trata de un título competencial que ha utilizado de forma recurrente el Estado, al amparo de la interpretación extensiva que de él ha hecho el Tribunal Constitucional, para regular las relaciones y los órganos de cooperación entre el Estado y las CC.AA. La Ley 30/1992 contempla que la Administración General del Estado y la Administración de las CC.AA. pueden crear órganos de cooperación. Sin embargo, los miembros de los órganos de cooperación que regula (Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales) no son administraciones, sino miembros de gobiernos, ya sean del poder central o de las CC.AA.

El mismo lenguaje utiliza la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al establecer que: “Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla...” (art. 145.1). Sin embargo, los órganos que regulan la Conferencia de Presidentes, por primera vez prevista en una ley, y de nuevo, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales son órganos de cooperación entre miembros de gobiernos y no entre miembros de administraciones.

Ciertamente, la Ley 19/2012, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluye en su ámbito de aplicación instituciones del Estado más allá de administraciones públicas con los otros fundamentos competenciales indicados (entre otros, la Casa del Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, o partidos políticos, arts. 2-3). Sin embargo, por lo menos, es preciso reflexionar sobre la idoneidad de la invocación del artículo 149.1.18ª CE —las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas— como fundamento competencial de la regulación en el Estado autonómico de los órganos de cooperación entre gobiernos.

Además, debe precisarse que la propia ley prevé la aplicación de dicha normativa a los órganos de cooperación con una condición, y es que ese régimen se aplicará a dichos órganos: “en la medida en que por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título”. Esa condición se formula con un tenor suficientemente general y ambiguo que va a dar un gran margen de decisión al destinatario encargado de hacer cumplir las nuevas obligaciones de transparencia que son las Secretarías de dichos órganos.

## **2.2.2. Las nuevas obligaciones para los órganos de cooperación: la publicidad activa y el acceso a la información pública ¿y el buen gobierno?**

Con esa cautela, en los términos que establece el artículo 2.1. i) de la ley estatal de transparencia, se aplican a los órganos de cooperación las disposiciones del título I. Ello implica que sobre dichos órganos pesa el régimen de publicidad activa, así como el régimen de acceso a la información, que prevé esta norma legal.

### **2.2.2.1. La publicidad activa**

Las obligaciones más novedosas en materia de transparencia son las relativas a la publicidad activa. Ésta constituye aquella información que preceptivamente deben hacer pública los sujetos obligados.<sup>55</sup>

Hasta la aprobación de la ley estatal de transparencia, las únicas previsiones de publicidad activa afectaban a las Conferencias Sectoriales y a las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Por lo que respecta a las primeras, dichas normas se contenían en los reglamentos internos de tales órganos y afectaban a la publicidad de determinados acuerdos de estas en el Boletín Oficial del Estado. Por su parte, las obligaciones de publicidad activa de las Comisiones Bilaterales se contenían por primera vez en una ley, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (por lo que se refiere a la publicidad del acuerdo de inicio de negociaciones en el procedimiento del art. 33.2 LOTC), y en las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales (sobre la publicación de dichas normas en los boletines oficiales, así como a la posibilidad de publicación de acuerdos adoptados en el seno de dichas comisiones en dichos boletines).

Por tanto, la previsión de la ley estatal de transparencia constituye la primera norma, además con rango legal, que prevé de forma general para cualquier órgano de cooperación unas obligaciones mínimas de publicidad activa.

La publicidad activa se trata del auténtico escaparate de la transparencia, es su cara más visible. De entre los preceptos dedicados a la publicidad activa (arts.5-11), ¿cuáles son de aplicación a los órganos de cooperación?

---

55. Una panorámica general de las obligaciones de publicidad activa, en Barrero, Guichot, Horgués, "Publicidad activa", 143-198.

Por un lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, enumera unos *principios generales relativos a la publicidad activa* (art. 5). En ese sentido, los órganos de cooperación (en cuanto sujetos enumerados en el art. 2.1):

— [...] publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública. (art. 5.1)

— Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. (art. 5.2)

— [...] cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos. (art. 5.3)

— La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización. (art. 5.4)

— Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad. (art. 5.5)

Como se puede constatar, la mayoría de estos principios regulan principalmente extremos relacionados con la calidad formal y material de la información que debe hacerse pública. Especialmente relevante para la publicidad activa de los órganos de cooperación puede resultar el primero de ellos: la publicación periódica y actualizada (un factor temporal en que se incide en diferentes preceptos de la ley, en particular, la actualización) “cuyo contenido sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública” (art. 5.1). A pesar de ser una formulación tan general, y por tanto, tan poco específica, abre una puerta importante para la publicidad activa de los órganos de cooperación, en particular, para hacer pública información específicamente generada por dichos órganos que no se contempla de forma expresa en los bloques temáticos de información que deben hacerse públicos según la ley.

Más allá de los principios generales, la ley estatal prevé tres bloques de información en materia de publicidad activa: primero, *la información institucional, organizativa y de planificación* (art. 6); segundo, *la información*

*de relevancia jurídica* (art. 7); y, tercero, *la información económica, presupuestaria y estadística* (art. 8).

Solo el primer y el tercer bloque de información son de aplicación a todos los órganos sometidos a la ley (incluidos, por tanto, los órganos de cooperación). Tanto en el primer como en el tercer bloque se prevén obligaciones de publicidad activa para “los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título”. Por tanto, se incluyen los órganos de cooperación, con independencia de que las obligaciones previstas no sean siempre de fácil aplicación a estos órganos. El segundo bloque relativo a la información de relevancia normativa solo se dirige a las “administraciones públicas”, ya no a todos los órganos sometidos a la ley, de modo que el destinatario *ex lege* de esas obligaciones de publicidad activa no incluiría, en principio, aquellos órganos de cooperación que no serían administraciones *stricto sensu*.

Respecto al primer bloque de obligaciones de publicidad activa, el de *la información institucional, organizativa y de planificación*, se prevé que (art. 6):

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódicas junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.

Por lo que respecta a los órganos de cooperación, las obligaciones de publicidad activa que les serían de aplicación en este bloque solo serían las enumeradas en el primer párrafo:

- las funciones y los cometidos desempeñados por dichos órganos,
- la normativa que les es aplicable, y
- la estructura organizativa que, según la ley, debe incluir un organigrama actualizado.

En el segundo bloque, relativo a *la información de relevancia jurídica* (art. 7), se prevén obligaciones para las “administraciones públicas”. Como indicado, en principio, estas obligaciones no serían aplicables a los órganos de cooperación. En este bloque se prescriben obligaciones de documentos muy variados:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias y los informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

El tercer bloque de publicidad activa relativo a la *información económica, presupuestaria y estadística* (art. 8.1) es susceptible de aplicación a los órganos de cooperación, ya que el destinatario de las obligaciones previstas son los “sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título” (por tanto, dentro de ellos, los órganos de cooperación). En este bloque, las obligaciones de publicidad activa abarcan temas con un trasfondo normalmente económico, pero sumamente heterogéneos:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

A pesar de que los órganos de cooperación se encuentran dentro de los sujetos a los que les resulta de aplicación este precepto, lo cierto es que, tras su lectura, resulta difícil ver cuál puede ser su aplicación a los órganos de

cooperación. Respecto a la información económica y presupuestaria que prevé dicho precepto, no consta que los órganos de cooperación en el Estado autonómico tengan presupuesto propio. Los gastos de desplazamiento en concepto de asistencia a la reunión de uno de estos órganos se asumen por cada parte. Dichos órganos no tienen capacidad para la adjudicación de contratos, no son parte de convenios (aunque se impulsen en su seno), no conceden subvenciones ni ayudas públicas, ni otros extremos de contenido económico relacionados en el precepto transcrito. Respecto a la información estadística, la ley en este punto obliga expresamente a hacer públicos “datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen de presupuesto de los contratos adjudicados” (art. 8.1. a) y “la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia” (art. 8.1 i). Ambos casos no resultan de aplicación a los órganos de cooperación.

Por tanto, y por lo que respecta a la publicidad activa, *stricto sensu* las obligaciones de publicitar determinadas informaciones quedarían acotadas básicamente a la información institucional y organizativa en los términos vistos y a reserva de lo que se indique más adelante al examinar la implementación de la ley.<sup>56</sup>

#### 2.2.2.2. El acceso a la información pública

Si la publicidad activa es aquella información que debe hacerse pública, el acceso a la información sirve para gestionar aquello que no se ha hecho público.

Hasta la aprobación de la ley estatal de transparencia, el derecho de acceso a la información pública se regulaba con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 37). Sin embargo, se trataba de una regulación donde ni siquiera figuraba el procedimiento para hacer efectivo dicho derecho, lo que dificultaba su ejercicio. La ley estatal de transparencia contiene una regulación mucho más amplia al respecto, donde se detallan quién puede solicitar el derecho de acceso, qué se entiende por información pública, cuáles son los límites del derecho de acceso, el procedimiento para solicitar el derecho de acceso, así como un

---

56. Véase, *infra* apartado 5.

órgano de control (el nuevo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) que debe resolver las reclamaciones ante la denegación de acceso.<sup>57</sup>

El acceso de derecho a la información no presenta particularidades por lo que respecta a los órganos de cooperación, de modo que, más allá de lo que son “terrenos comunes” por todos conocidos, es preciso centrarse en aquellos aspectos que pueden incidir en el objeto específico de este trabajo.

En lo que aquí interesa, debe señalarse que la información o documentación que dichos órganos generan se entiende como información pública a los efectos de la ley estatal de transparencia. El artículo 13 de esta ley dispone textualmente que:

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Por tanto, dado que los órganos de cooperación se encuentran entre los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, los contenidos o documentos que generen, y que no hacen públicos ellos mismos, pueden ser solicitados a través del procedimiento *ad hoc* que prevé la ley (arts. 17 ss.).

El derecho de acceso está sometido a una serie de límites que se enumeran en un extenso y variado elenco (arts. 14 y 15), entre los que constan: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, la protección del medio ambiente, la protección de datos personales y la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Posiblemente, en el caso de los órganos de cooperación, este último (la garantía de confidencialidad) sea el límite que pueda entrar en juego a la hora de valorar una solicitud de acceso a la información sobre los contenidos y documentos que puedan generar la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales o las Comisiones Bilaterales. La ley no define qué debe entenderse por confidencialidad, ni por ninguno de los límites

---

57. Sobre el derecho de acceso de la Ley 19/2013, entre otros, Barrero, “El derecho de acceso a la información”, 199-244; Fernández Salmerón, “Procedimiento administrativo e información del sector público”, 293-321.

al acceso a la información, de modo que son los operadores que deben resolver una solicitud de acceso a la información, los órganos de garantía y, en último término, los órganos jurisdiccionales, los que deben precisar cómo interpretar en cada caso un límite. En cualquier caso, la ley prevé la necesidad de ponderación y, en particular, “la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso” (art. 14.2).<sup>58</sup>

### 2.2.2.3. ¿Y el buen gobierno?

Tal y como establece la ley estatal de transparencia, a los órganos de cooperación les resulta de aplicación su título I, relativo a la “Transparencia de la actividad pública” y en el que, junto al ámbito subjetivo de la ley, se regulan la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, en los términos ya vistos. El título II se dedica al buen gobierno y en él se regula una especie de ética institucionalizada para los altos cargos en el ámbito de la Administración General del Estado.<sup>59</sup>

Dicho título parece, pues, a primera vista, poco sospecho para encontrar alguna disposición relativa a la cooperación territorial. Sin embargo, en dicha sede, en concreto, entre las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, no aparecen los órganos de cooperación, pero sí otro importante instrumento de cooperación (los convenios de colaboración) en los siguientes términos (art. 28):

Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

- i) La suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

En realidad, dicha disposición viene a establecer el mismo régimen sancionador que ya contempla la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 20.3), donde se establece que en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad

---

58. En particular, sobre este límite al derecho de acceso a la información, puede verse Roca Safont, “La protección del proceso de toma de decisiones”, 185-207.

59. En general sobre las previsiones de Ley 19/2013, en materia de gobierno abierto, Descalzo, “Buen Gobierno”, 247-290.

presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración con Comunidades Autónomas incumplidoras necesita un informe favorable del mencionado ministerio, con carácter previo a su concesión o suscripción.

La ausencia de dicho informe se califica como infracción muy grave, con alguna de las siguientes sanciones: la declaración de incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o el Diario Oficial que corresponda, o la no percepción, en su caso, de la indemnización correspondiente para el caso de cese en el cargo (art. 30.3). Asimismo, los sancionados por una infracción muy grave serán cesados en el cargo y no podrán ser nombrados para ocupar ningún nuevo cargo durante cinco y diez años (art. 30.4).

### **2.2.3. La ejecución y el control del cumplimiento de las nuevas obligaciones legales**

#### **2.2.3.1. La ejecución a cargo de las Secretarías de los órganos de cooperación**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, resulta de aplicación a los órganos de cooperación en los términos vistos y prevé que “el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación” (art. 2.1 i).

Son los reglamentos internos de los órganos de cooperación, sus normas de autorregulación, los que determinan sobre qué Administración recae la Secretaría. En el caso de la Conferencia de Presidentes, la Secretaría reside en el ministro competente en materia de cooperación territorial. Por su parte, por regla general, la Secretaría de las Conferencias Sectoriales radica en una unidad del ministerio correspondiente (por lo común, una Dirección General). Solo en el caso de las Comisiones Bilaterales, la Secretaría es conjunta y es ejercida por un funcionario o cargo público de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Hasta la ley estatal de transparencia, las Secretarías de los órganos de cooperación han sido (por lo menos, sobre el papel) los gestores de la documentación que generaba el funcionamiento de dicho órgano: los reglamentos de las Conferencias Sectoriales les han asignado cometidos

tales como preparar la propuesta de orden del día, levantar y conservar las actas de las sesiones, extender certificaciones de los acuerdos adoptados, gestionar el diario de sesiones del órgano de cooperación, si existe, o elaborar su memoria anual de actividades en caso de que así se prevea. Sin embargo, esa gestión de información es *ad intra*, esto es, dentro del órgano de cooperación correspondiente.

De este modo, con la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, las Secretarías pasan no solo a ser gestoras de información interna, sino a ser responsables *ex lege* de dar cumplimiento a las obligaciones que prevé dicha ley, en particular, de hacer pública la información que constituye la publicidad activa prevista por la norma legal.

Sin embargo, esta previsión presenta una importante laguna: la ley estatal de transparencia ni prevé el procedimiento ni el medio a través del cual las Secretarías de los órganos de cooperación deben hacer efectivas las obligaciones derivadas de dicha norma.

Al respecto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, solo prevé, entre los principios generales (por tanto, no de forma privativa para los órganos de cooperación) que: “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web” (art. 5). De ahí, puede colegirse que la Administración de la que depende la Secretaría del órgano de cooperación debe habilitar una página web para hacer pública la información prevista por la ley. Sin embargo, esta sería una de las interpretaciones posibles, pues con la exigencia de publicidad “en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, sin más concreción, también podría entenderse que las obligaciones de transparencia derivadas de la ley y, en particular, la publicidad activa, quedan cubiertas mientras se hagan públicas en un sitio web institucional, como la información que ya ofrece sobre los órganos de cooperación el Ministerio de Administraciones Públicas.

### 2.2.3.2. El órgano de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La ley estatal de transparencia prevé un nuevo órgano encargado del control de sus previsiones: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de una autoridad administrativa independiente, de nueva creación,

regulada en el título III de la mencionada ley (arts. 33 ss.). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se encarga de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, así como garantizar el cumplimiento también de las previsiones en materia de buen gobierno.<sup>60</sup>

El Consejo está compuesto por dos órganos: la Comisión y el Presidente, que lo es también de la Comisión. La Comisión es un órgano colegiado compuesto por el Presidente y distintos miembros de instituciones del Estado (un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). Por su parte, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un periodo de cinco años no renovables entre personas de reconocido prestigio, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (hoy Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales), y previa comparecencia en el Congreso de los Diputados en la comisión correspondiente.

Más allá de aspectos generales, ¿en qué aspectos puede resultar de interés el papel de este Consejo por lo que respecta a la transparencia de los órganos de cooperación? Entre las funciones del Consejo se cuentan la adopción de recomendaciones para dar mejor cumplimiento a las obligaciones de la ley (art. 38.1 a, e) y a la evaluación de su grado de aplicación mediante la elaboración de una memoria (art. 38.1 d). Por su parte, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendada la función de “adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley” (art. 38.2 a). El Consejo no tiene competencias para imponer sanciones en materia de transparencia y acceso a la información. Ello constituye uno de los puntos débiles de este órgano y de las obligaciones de la ley en materia de transparencia de la actividad pública y acceso a la información cuyo incumplimiento no lleva asociada sanción o multa alguna. La ley estatal de transparencia contiene un régimen sancionador solo en el caso de los principios de buen gobierno.

Tal y como se ha indicado, la ley estatal de transparencia asigna a la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación

---

60. Guichot, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, 331-350; García Costa, “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, 483-501.

el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley, pero no indica ni cómo, ni dónde debe hacerlo, más allá de la genérica previsión de la publicación de la información sujeta a las obligaciones de transparencia “en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web” sin más especificaciones. En el Estado autonómico hay un elevado número de órganos de cooperación (una Conferencia de Presidentes, una treintena larga de Conferencias Sectoriales y diecinueve Comisiones Bilaterales). Por ello, resulta relevante que sus Secretarías puedan entender de una forma uniforme la manera de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de ley en aras de maximizar la transparencia de dichos órganos de cooperación y la coherencia a la hora de aplicar dichas previsiones. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y su Presidente tienen competencias para emitir recomendaciones y evaluar el cumplimiento de la ley con base en las cuales se podría clarificar cuál debe ser el sitio web correspondiente y otros extremos de ley específicamente para los órganos de cooperación. Sin embargo, aunque el Consejo y su Presidente tengan *ex lege* dichas funciones, la aplicación de la legislación de transparencia a los órganos de cooperación requiere mucho más que el impulso de este órgano, que carece de la fuerza política y del adecuado conocimiento de un sector tan especializado como son las relaciones de cooperación intergubernamental.

## **2.3. Las leyes autonómicas en materia de transparencia, ¿algo nuevo respecto a la ley estatal?**

### **2.3.1. El (estrecho) margen de actuación del legislador autonómico**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es una ley aprobada al amparo de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1 CE (la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), el artículo 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

Por tanto, se trata de una ley aprobada con títulos donde el Estado dispone de la competencia para aprobar bases, esto es, un mínimo común denominador en todo el territorio. En concreto, los preceptos de mayor

incidencia en el objeto de esta investigación —aquellos que regulan la transparencia de los órganos de cooperación y las obligaciones dimanantes en materia de publicidad activa— son preceptos básicos (disposición final octava). De este modo, las CC.AA. están llamadas a aplicar y a desarrollar dichas disposiciones.<sup>61</sup>

La ley estatal de transparencia dispone que: “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad” (art. 5.2).

Por tanto, se reconoce el papel del legislador autonómico en este ámbito. Ahora bien, y específicamente, ¿pueden las CC.AA. regular los órganos de cooperación?, y, en caso afirmativo, ¿pueden las CC.AA. regular su transparencia?

La sede natural de la regulación de los órganos de cooperación entre el Estado y las CC.AA. es una norma estatal, en particular cuando se trata de órganos de cooperación multilaterales (tales como la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales).<sup>62</sup> La primera intervención normativa en estos órganos de cooperación en el Estado autonómico, en concreto de las Conferencias Sectoriales, fue el proyecto de LOAPA, impugnado ante el Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal ratificó la licitud de este instrumento, sin cuestionar la competencia normativa del poder central.

Poco después, fue una ley estatal, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la que reguló dicho instrumento por primera vez sin invocar ningún título competencial. Sería ya con la regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común donde aparece invocado el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) para regular las Conferencias Sectoriales, el régimen de los convenios y, con la reforma de 1999, los órganos de composición bilateral en velada alusión a las Comisiones Bilaterales.

El siguiente paso normativo en el proceso de regulación de los órganos de cooperación lo han representado los Estatutos de autonomía de segunda

---

61. Sobre la relación entre la ley estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo, Bernadí Gil, “Panorama de la regulación de la transparencia”, 60-65.

62. Albertí Rovira, “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales?”, 717.

generación (más de media docena de nuevos Estatutos aprobados desde 2006 hasta 2011). De entre ellos, la regulación más polémica en este punto ha sido la del Estatuto catalán de 2006 que, en el marco de una impugnación casi *in totum* de dicha norma, también resultó cuestionada ante el Tribunal Constitucional.

El Estatuto catalán no contempla expresamente las Conferencias Sectoriales, sino que se ha centrado en los efectos de la multilateralidad. Ha sido el único Estatuto de autonomía en el que se ha previsto que la Comunidad Autónoma no quede vinculada por los acuerdos adoptados en foros multilaterales y pueda formular reservas a aquellos acuerdos adoptados sin su aprobación.<sup>63</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró que la participación en los mecanismos multilaterales es voluntaria. Por ello, no pueden imponerse las decisiones allí adoptadas a quienes acuden a esos foros. Asimismo, como consecuencia de esa voluntariedad, es posible que la Comunidad Autónoma pueda formular su disconformidad a acuerdos adoptados multilateralmente. Esa disconformidad en forma de reservas en ningún caso constituye un veto de la Comunidad Autónoma.<sup>64</sup>

El punto más conflictivo fue la regulación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Sobre el mismo, el Tribunal Constitucional declaró la idoneidad del Estatuto catalán como sede normativa para regular el principio de bilateralidad y sus instrumentos. También ha declarado que la Comisión Bilateral entre Cataluña y el poder central es constitucional, con una serie de matizaciones: los sujetos de esa relación bilateral son dos “elementos constitutivos del Estado español”, dicha Comisión se entiende como un *instrumento de cooperación más* de la Comunidad Autónoma con el Estado, lo que implica negar su exclusividad como medio de relación y, al igual que el resto de los instrumentos cooperativos, no puede alterar la distribución competencial, ni puede condicionar ni limitar el ejercicio de las competencias de ambas instancias, de modo que no puede ser una instancia de codecisión.<sup>65</sup>

Por tanto, en ninguno de los casos donde se han impugnado normas que regulan los órganos de cooperación, el Tribunal Constitucional se

---

63. Art. 176 del Estatuto catalán.

64. STC 31/2010, FJ 112.

65. STC 31/2010, FFJJ 115, 116. Junto a la Comisión Bilateral de carácter general, el Estatuto catalán prevé dos Comisiones Bilaterales específicas: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 210) y una Comisión Bilateral sobre inversiones en infraestructuras (disposición adicional tercera). El Tribunal Constitucional ha confirmado también su constitucionalidad.

ha pronunciado sobre la base competencial del Estado para regular este tema (pues tampoco se le ha preguntado al respecto), salvo en el caso de la idoneidad de la norma estatutaria para regular la Comisión Bilateral, cuestión que ha respondido afirmativamente en los términos vistos.

De esta manera, la regulación de los órganos de cooperación multilaterales en el Estado autonómico se aborda en leyes estatales (en particular, en leyes básicas) desde su primera intervención normativa hasta la última en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por su parte, los órganos de cooperación bilaterales también se regulan en leyes estatales básicas, si bien, sin perjuicio de lo que prevean los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funcionamiento de dichas Comisiones.

Afirmada la competencia estatal y, en su caso, estatutaria, para regular los órganos de cooperación, ¿puede el legislador autonómico regular la transparencia de dichos órganos? La propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, reconoce la posibilidad de que se prevea un régimen de transparencia más amplio dentro de los principios generales. Sin embargo, ello aplicado específicamente a los órganos de cooperación ¿es posible?

Las leyes autonómicas pueden desarrollar las normas básicas previstas en materia de transparencia para los órganos de cooperación y, por tanto, tendrían un margen para regular la transparencia de dichos órganos de cooperación, pero ¿cuál es el alcance de dicho margen? Ese espacio es ciertamente estrecho para las CC.AA., pero lo tienen.

Las CC.AA. participan en los órganos de cooperación verticales multilaterales (a través de los miembros de sus gobiernos asisten a la Conferencia de Presidentes, o a las Conferencias Sectoriales) y bilaterales (las Comisiones Bilaterales).

Por ello, el legislador autonómico puede situar dichos órganos de cooperación dentro del ámbito de aplicación de la ley y ampliar las obligaciones de publicidad respecto a la participación de los miembros del gobierno de la Comunidad en dichos órganos de cooperación: por ejemplo, reuniones de estos con asistencia de la Comunidad, los resultados de dichas reuniones, la elaboración de memorias sobre la participación de la Comunidad en esos órganos, eventualmente reservas formuladas, su asistencia o su no asistencia, en caso de *opting out*, unos extremos que muchas veces conoce la opinión pública por la prensa y los medios de comunicación, o, incluso, la rendición de cuentas ante el parlamento autonómico de la representación del gobierno de la Comunidad en dichos órganos.

De hecho, el legislador estatutario (en esa doble faceta de legislador autonómico y estatal) ha mostrado en algunos de los nuevos Estatutos su preocupación por la rendición de cuentas de alguno de estos órganos (en particular, como ya se ha visto, a través de las memorias de las Comisiones Bilaterales).

Asimismo, más allá de obligaciones de publicidad de nuevos contenidos, las leyes autonómicas pueden precisar aspectos abiertos en la ley estatal, como dónde se hará pública la información cuya publicidad es obligatoria en el caso de órganos de cooperación, como las Comisiones Bilaterales, donde la Secretaría es compartida y las CC.AA. deben hacer públicos los contenidos que en todo caso prevé para dichos órganos la ley estatal.

Es preciso señalar que las leyes de transparencia de las CC.AA. tienen, además, una amplitud regulatoria diversa respecto a su objeto. Como se verá en el epígrafe siguiente, algunas de las más modernas han empezado a incorporar el concepto de Gobierno abierto (*open Government*) que alude a una nueva forma de gobernanza que se basa en promover una comunicación y un diálogo permanentes con los ciudadanos con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas y garantizar la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas. Con esa idea del Gobierno abierto se abre también un ámbito para promover ese Gobierno abierto en los órganos de cooperación intergubernamental: por ejemplo, con medidas aparentemente muy sencillas, como poner a disposición de los ciudadanos un correo electrónico del órgano en cuestión.<sup>66</sup>

### **2.3.2. La regulación material en las leyes autonómicas, ¿algo nuevo?**

Dentro del margen de actuación que resta a las CC.AA. para desarrollar la ley básica estatal, ¿qué han previsto las leyes autonómicas en materia de transparencia sobre la cooperación?

Por lo pronto, en la mayoría de las CC.AA. se han aprobado leyes de transparencia (salvo en Cantabria, Principado de Asturias, País Vasco y Madrid). Algunas CC.AA. fueron pioneras en aprobar leyes sobre transparencia. Es el caso de Galicia, Islas Baleares, Navarra y Extre-

---

66. Un estudio publicado en Australia propone justamente mejorar las relaciones de cooperación a través de líneas abiertas de comunicación, Business Council of Australia, *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, 34-35. En el ámbito comparado europeo, *vid. infra* apartado 7.

madura, que han aprobado su ley de transparencia y, en su caso, de Gobierno abierto, antes de la aprobación de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

### 2.3.2.1. Sobre los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad activa

Hasta la aprobación de la ley estatal de transparencia, las leyes autonómicas no contemplaban ninguna previsión relativa a los órganos de cooperación. En este sentido, el efecto de emulación que se produce muchas veces en la legislación autonómica se constata en este caso: esto es, la transcripción literal (o casi) de preceptos previstos en la norma estatal (o, a veces, también en otras leyes autonómicas) en la nueva ley autonómica. No son muchas las leyes de las CC.AA. en materia de transparencia en las que se haya hecho referencia a los órganos de cooperación entre los sujetos sometidos a ella. Por el momento, solo unas pocas leyes en materia de transparencia han recogido esta posibilidad: se trata de los casos de Andalucía, Murcia y Castilla-La Mancha.

La primera de ellas ha sido la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía, que ha previsto dentro de su ámbito subjetivo de aplicación que se incluyan (art. 3.1 k):

k) Las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente ley será llevado a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Si se coteja este tenor con el previsto por la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se constata que es idéntico. Lógicamente, tras la entrada en vigor de su sucesora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dicha referencia debe entenderse a los órganos de cooperación que esa norma regula: la Conferencia de Presidentes, las Conferencias

Sectoriales, las Comisiones Bilaterales y las Comisiones Territoriales de Coordinación.

En un sentido similar, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ha previsto la aplicación de la ley también a los órganos de cooperación en los siguientes términos (art. 5.1 j):

j) Las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo, incluidos los órganos de cooperación referidos en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con excepción de aquellas en las que participe la Administración General del Estado o alguna de sus entidades del sector público.

También aquí se detecta con esa inclusión el efecto de emulación de la ley estatal en la autonómica. En este caso, la remisión es a los órganos de cooperación mencionados en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (que, a su vez, remite a los órganos de cooperación previstos en la Ley 30/1992 ya derogada por la Ley 40/2015).

La ley murciana prevé la aplicación a los órganos de cooperación dentro del supuesto previsto para las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos y a renglón seguido (sin punto y aparte), añade “incluidos los órganos de cooperación”. A diferencia de la norma andaluza, su aplicación se matiza en este supuesto “con excepción de aquellas en las que participe la Administración General del Estado o alguna de sus entidades del sector público”, un inciso que parece más previsto para las “asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos” que para los “órganos de cooperación”, como indica el uso del femenino (“con excepción de aquellas”). Esta excepción referida a los órganos de cooperación provocaría un curioso resultado, pues dejaría sin aplicación la ley autonómica, ya que el Estado participa en todos los órganos de cooperación a los que se refiere la ley estatal de transparencia. Por ello, la única aplicación posible de esta norma a los órganos de cooperación sería a los órganos entre CC.AA. que, hoy por hoy, ni están en funcionamiento ni existen en el Estado autonómico.

Por el momento, la última ley autonómica en materia de transparencia que ha previsto su aplicación a los órganos de cooperación ha sido la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, en los siguientes términos (art. 4.1 e):

e) Las asociaciones constituidas por las entidades previstas en este artículo, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público, incluidos los órganos de cooperación, en los términos previstos en la normativa básica estatal.

En este caso, la ley castellano-manchega ha suprimido la remisión a los órganos de cooperación previstos en una ley concreta (como a la Ley 30/1992 en las otras normas) y se ha optado por una referencia atemporal con la expresión “en los términos previstos en la normativa básica estatal”.

Como indicado, la inclusión de los órganos de cooperación entre los sujetos a los que se aplica la ley autonómica de transparencia obedece a un claro efecto de emulación de esta última respecto a la ley estatal de transparencia. Ese efecto de emulación que ha tenido en este caso la ley estatal respecto a la ley autonómica (en algunos casos, el tenor llega a ser idéntico) quizá no ha sido objeto de una reflexión suficiente por el legislador en las CC.AA., pues, como se ha visto en el epígrafe anterior, la norma autonómica difícilmente puede ser la sede para regular la transparencia de órganos de cooperación, salvo por lo que respecta a la participación de la Comunidad Autónoma en ellos, o bien en lo que toca a la representación autonómica en la Secretaría conjunta de la Comisión Bilateral (único caso donde las CC.AA. participan en las Secretarías de los órganos de cooperación).

Más allá de ello, ¿cuál es la consecuencia de que los órganos de cooperación se incluyan en estos supuestos en el ámbito de aplicación de la ley autonómica? Por lo pronto, en esos casos, y con los límites establecidos, a dichos órganos les resultarían de aplicación las obligaciones de publicidad activa que prevea la norma autonómica y que pueden ser, como indicado, superiores a las contempladas en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Examinadas las leyes autonómicas, ¿son superiores las obligaciones de publicidad activa previstas en ellas para los órganos de cooperación? Ciertamente, esas previsiones pueden ser superiores, pero, de entre las obligaciones de publicidad activa adicionales que contemplan dichas leyes, una de las pocas que resultaría de aplicación a los órganos de cooperación sería la relativa a la ubicación física de la sede (de los correspondientes órganos de cooperación). Poco más. Más allá de ello, todas estas leyes de transparencia han previsto disposiciones que prevén la ampliación de las

obligaciones de publicidad activa a cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía.<sup>67</sup>

Con estas disposiciones, de nuevo, las leyes prevén “una puerta abierta” para hacer pública más información. Pero, con ello, también de nuevo, queda en manos del aplicador de la ley, y dentro del marco de una Comunidad Autónoma, qué hacer público y qué no sobre los órganos de cooperación.

### 2.3.2.2. Sobre la dimensión externa de los convenios de colaboración y su publicidad

Más allá de los órganos de cooperación, un ámbito clásico en la legislación autonómica son los convenios de colaboración. Como se ha visto, las leyes de gobierno y administración de las CC.AA. han previsto sobre todo aspectos relacionados con la dimensión interna de esta técnica de cooperación, esto es, extremos relativos a su procedimiento de suscripción por lo que respecta a la tramitación a seguir en el seno de un gobierno y/o de una administración autonómicas. La irrupción de los registros de convenios en las CC.AA., normalmente creados a través de normas reglamentarias, ha ido poniendo de relieve la importancia de la dimensión externa de los convenios, es decir, de todos aquellos actos desde la firma del convenio hasta su publicidad.

En ese contexto surgen también las leyes de transparencia autonómicas y la práctica totalidad de ellas va a recoger previsiones sobre la transparencia de los convenios de colaboración. ¿Cuál es el tratamiento que dispensan estas leyes acerca de los convenios?

La primera cuestión que plantea su tratamiento es que dichas normas no abordan la transparencia específicamente de aquellos convenios que sean producto de la cooperación intergubernamental, esto es, los convenios entre el Estado (un ministerio) y las CC.AA. (y sus consejerías o departamentos), ni los convenios horizontales entre CC.AA. (entre departamentos de las CC.AA. suscriptoras). Las leyes de transparencia prevén una regulación de la publicidad de los convenios del sector público en general, dentro de los cuales se subsumen los convenios entre el Estado y

---

67. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía, ha previsto una disposición relativa a la ampliación de las obligaciones de publicidad activa (art. 17.1). En ese sentido, también la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 20) o la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (art. 7.2).

las CC.AA., y los convenios entre las CC.AA., pero no sobre cada una de estas figuras en particular.

En segundo término, la amplitud y el alcance con el que las leyes de las CC.AA. en materia de transparencia tratan los convenios difieren sustancialmente entre ellas. Debe señalarse que, a diferencia del tratamiento de los órganos de cooperación en la legislación de transparencia autonómica, en materia de convenios, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno no ha supuesto ningún punto de inflexión en este punto.

Debe destacarse también que la transparencia de los convenios en los que participa una Comunidad Autónoma no solo se halla regulada en las nuevas leyes de transparencia. Como indicado esta regulación es previa, así que el tratamiento que las leyes de las CC.AA. en materia de transparencia dispensan a los convenios recogen obligaciones ya previstas en otras normas y se suma a la regulación de la publicidad sobre ellos en disposiciones previas, tales como las leyes de gobierno y administración o las normas sobre registros de convenios. Hecha esta puntualización, el tratamiento que en materia de convenios dispensan las leyes de transparencia autonómicas puede reagruparse en los siguientes casos:

Por un lado, hay leyes que no prevén nada al respecto. Se trata de un caso excepcional, pues la mayoría de las leyes aprobadas (de momento) contienen una regulación más o menos prolija sobre la transparencia de los convenios de colaboración (por ejemplo, la Ley en materia de transparencia de Castilla y León).<sup>68</sup>

En el resto de supuestos, lo habitual es que las leyes de transparencia disciplinen una variada gama de vía de publicidad activa de los convenios, que van desde la publicación de una relación de convenios y sus datos mínimos en las sedes electrónicas, portales o páginas web de los departamentos correspondientes hasta la publicidad en los diarios de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a través del registro de convenios de acceso universal creado en la Comunidad. Todas esas medidas no son excluyentes entre ellas, sino que pueden ser acumulativas.

En este sentido, hay leyes autonómicas que obligan a la publicación como mínimo de una serie de datos de la actividad convencional en las sedes electrónicas, portales o páginas web de los sujetos obligados: entre esos datos, normalmente, se exige una relación de convenios suscritos, con

---

68. Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

indicación de las partes, el objeto, el plazo de duración, las modificaciones, las partes obligadas a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Algunas de esas normas son una reproducción textual de la disposición relativa a los convenios que contiene la ley estatal de transparencia al hilo de la regulación de las obligaciones de publicidad activa sobre información económica, presupuestaria y estadística (art. 8.1 b).<sup>69</sup> Entre ellas, las leyes de transparencia de Andalucía, La Rioja, Murcia, Aragón, Islas Baleares o Galicia.

Asimismo, hay leyes autonómicas que prevén la publicación de los convenios (o una listado de estos) en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, con indicación de la cadencia con la que debe hacerse (así en los primeros veinte días de los meses de enero, mayo y septiembre de cada año, debe enviarse al diario oficial una relación de los convenios suscritos en el cuatrimestre anterior. En este caso se hallan las leyes de transparencia de las Islas Baleares o Galicia (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears (art. 21), Ley de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno (art. 15.2).

Sin perjuicio de lo anterior, en otras leyes autonómicas aparece el registro de convenios creado en la Comunidad Autónoma como el instrumento de transparencia de los convenios donde es parte la Comunidad. En todos esos casos, se trata de registros electrónicos de acceso telemático universal para los ciudadanos. En dicho supuesto se cuentan con formulaciones diversas, que van desde el reconocimiento del registro como principal instrumento de los convenios hasta la obligación de inscripción en él y la vinculación de dicha inscripción a la publicación en los diarios oficiales

---

69. En este caso se encuentran la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía (art. 15.b: en materia de información sobre contratos, convenios y subvenciones), y la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (art. 10 b), en materia de información económica, presupuestaria y estadística). Sin un tenor textual al de la ley estatal de transparencia, otras leyes autonómicas exigen también la publicidad de los mismos datos mínimos indicados: así, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 17.1 a) en materia de información sobre convenios, encomiendas y encargos, así como el art. 17.2.5), la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que prevé hacer efectivas las obligaciones de publicidad activa de forma gratuita y fácilmente identificable, en las sedes electrónicas, portales o páginas web correspondientes (art. 17.1), la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (art. 9).

de las Comunidades Autónomas: así, las leyes de transparencia de Islas Baleares, Navarra Extremadura, Canarias o Galicia.<sup>70</sup>

Por último, hay leyes autonómicas, entre las que estaría la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, que además de obligaciones de publicidad sobre los convenios de colaboración, introducen la obligación de realizar informes de seguimiento a cargo del registro de convenios de la Comunidad Autónoma. Esta norma ha incrementado cuantitativa y cualitativamente la información sobre convenios que debe hacerse pública.<sup>71</sup> Las dos principales novedades de su regulación radican en que, por un lado,

---

70. En la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y Buen Gobierno de las Illes Balears, se prevé la publicidad en las sedes web de una relación de convenios “sin perjuicio de la inscripción en el Registro” (art. 21), en Navarra, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno abierto (modificada, aunque no en este punto, por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril), expresamente se dispone que “La transparencia de los convenios de colaboración se articulará fundamentalmente a través del Registro de Convenios y Acuerdos, creado por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como instrumento de publicidad, transparencia y control de los convenios y acuerdos firmados por la Administración (art. 19.1)”. En dicho registro deben hacerse públicos una serie de datos (no el texto íntegro). Por su parte, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, prevé el plazo de inscripción de un convenio en el registro y vincula dicha inscripción en el registro a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad. Se da publicidad también a una serie de datos (art. 10). También la Ley de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, prevé la inscripción de los convenios en un registro telemático (art. 29). La Ley de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno, además de la obligación de cada Consejería de enviar una relación de convenios para su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, reconoce el registro de convenios, la obligación de publicar el texto de un convenio y la publicidad de la memoria donde quede justificada la utilización del convenio (art. 15.1).

71. Así reza la regulación sobre este punto (art. 14 relativo a la transparencia en los convenios de colaboración): “1. La transparencia en el ámbito de los convenios de colaboración es aplicable a todos los convenios y encargos de gestión suscritos entre los sujetos obligados y las personas privadas y públicas. 2. La información pública relativa a los convenios de colaboración debe incluir, como mínimo: a) La relación de los convenios vigentes, con la indicación de la fecha, las partes que los firman, el objeto, los derechos y las obligaciones de cualquier tipo que generen y el período de vigencia. b) Las eventuales modificaciones de cualquiera de los parámetros a los que se refiere la letra a, y la fecha y la forma en que se hayan producido. c) La información relativa al cumplimiento y la ejecución de los convenios. 3. Las obligaciones de publicidad establecidas por el presente artículo deben hacerse efectivas mediante el registro de convenios de colaboración y cooperación de la Generalidad, que debe integrarse en el Portal de la Transparencia. [...]”. También la disposición adicional novena relativa a la transparencia en los convenios: “La Generalidad y las administraciones locales deben informar al Registro de Convenios de la Generalidad de todos los convenios que suscriban con personas públicas y privadas. El Portal de la Transparencia debe facilitar la consulta directa y dinámica de este registro”. Al respecto, Cerrillo Martínez, “La transparencia pública”, 107-108.

la ley catalana prevé una obligación de hacer público de cada convenio la información sobre su cumplimiento y ejecución, lo cual es muy remarkable, pues, las normas que regulan la dimensión externa de los convenios acaban con la regulación de su régimen de publicidad, mientras que lo sucedido con la vida del convenio tras su firma suele ser una incógnita que impide valorar su eficacia y una correcta evaluación del uso de este instrumento. Asimismo, la ley catalana refuerza y da protagonismo al Registro de Convenios de la Generalitat. Dicho registro fue el primero creado con carácter telemático en el Estado autonómico. La ya dilatada experiencia de dicho registro quizá haya sido un motivo para que en la ley catalana se erija el Registro de Convenios como el instrumento clave para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia que prevé en esta materia dicha norma legal, que, además, pasará a integrarse en el Portal de la Transparencia de la Generalitat, cuya consulta directa y dinámica debe facilitarse a través de este.

En suma, este examen de Derecho comparado “intrautonómico” permite constatar varios extremos: el efecto de emulación de la ley estatal de transparencia en la mayoría de las leyes autonómicas, la falta de reflexión en las CC.AA. sobre la regulación de la transparencia de los órganos e instrumentos de cooperación en los que participan, y notas de variedad sobre todo en la regulación de la publicidad de los convenios, no tanto como técnica intergubernamental, sino como categoría donde se engloba toda la actividad convencional del sector público de una Comunidad.



## 3

# La transparencia en un contexto más amplio de reformas (de nuevo, de la cooperación vertical): la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público

La transparencia de las relaciones de cooperación y, en particular, de su parte orgánica no ha empezado, ni ha acabado con las leyes de transparencia. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, supone un punto de inflexión porque por primera vez en el ordenamiento jurídico español, y, en el Derecho comparado, una ley obliga a hacer públicos una serie de contenidos mínimos sobre los órganos de cooperación.

Sin embargo, tal y como establece dicha norma: “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondientes o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad” (art. 5.2). Las leyes autonómicas han introducido pocas novedades respecto a los órganos de cooperación y algo más respecto a los convenios de colaboración. La aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene la más amplia regulación de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, pero ¿regula algo más sobre su transparencia y su rendición de cuentas?

### 3.1. La reinterpretación de la remisión de la ley estatal de transparencia a los órganos de cooperación

#### 3.1.1. La “ampliación” de los órganos de cooperación previstos *ex lege*

El proyecto de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se presentó en el Congreso de los Diputados en mayo de 2015 y, gracias a la mayoría absoluta del Gobierno durante la X Legis-

latura (13 de diciembre de 2011-27 de octubre de 2015), pudo aprobarse por el trámite de urgencia en menos de seis meses. Dicha Ley junto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, constituyen dos leyes “mellizas”, aprobadas el mismo día, que han substituido, desde su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, constituye así la última fase en el proceso de regulación normativa de las relaciones de cooperación en el Estado que se inició a principios de los años ochenta con la Ley del Proceso Autonómico y prosiguió con la Ley 30/1002, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (y su reforma en 1999) y con los Estatutos de autonomía de segunda generación aprobados en algunas CC.AA. (en el periodo comprendido entre 2006-2011).

Como indicado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, prevé su aplicación “a los órganos de cooperación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones de este título” (entiéndase, el título I relativo a la transparencia de la actividad pública).

Dicha remisión acotaba el ámbito de aplicación de la ley a órganos de cooperación entre el Estado y las CC.AA. (no entre CC.AA.). Esa remisión a los órganos de cooperación previstos en la mencionada norma circunscribía también su aplicación a las Conferencias Sectoriales y a los órganos de composición bilateral (introducidos por la reforma de 1999 de la Ley 30/1992). Esos dos órganos eran los únicos objeto de regulación por la mencionada norma.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sucede en el tiempo a la Ley 30/1992, de modo que la remisión que la ley estatal de transparencia contiene a aquella deberá reinterpretarse y entenderse a la nueva regulación que establece la Ley 40/2015 en materia de relaciones interadministrativas (título II). Dicha regulación es la más amplia y sistemática que se ha producido hasta el momento de este tipo de relaciones en el Estado autonómico. De nuevo, el título competencial utilizado para su aprobación es el artículo 148.1.18 CE relativo a la competencia

del Estado central sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, el título que también sirvió de basamento competencial para aprobar su predecesora, la Ley 30/1992.

Por primera vez, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene una definición legal de órgano de cooperación (art. 145.1):

Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene.

A continuación, la norma regula la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las llamadas Comisiones Territoriales de Coordinación.

De este modo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al regular más órganos de cooperación que su predecesora, amplía también de forma clara el número de órganos sobre los que pesan las obligaciones de publicidad activa que prevé la ley estatal de transparencia para los órganos de cooperación “previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (esto es, junto a las Conferencias Sectoriales y órganos de composición bilateral regulados por dicha ley, ahora también se suman la Conferencia de Presidentes y las Comisiones Territoriales de Coordinación).

Además, esa enumeración no es un *numerus clausus*, ya que la propia Ley 40/2015 se refiere genéricamente como órganos de cooperación tanto a los “de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial” (art. 145.1). De este modo, les resultaría también de aplicación la ley estatal de transparencia a las Comisiones Bilaterales específicas (no las generales) constituidas entre el poder central y una determinada Comunidad Autónoma en un ámbito concreto, tales como las existentes (por lo menos, formalmente) en asuntos europeos o en inmigración.

### 3.1.2. Y su nueva regulación en la Ley 40/2015: órganos de cooperación ¿con un papel más relevante?

La Ley 40/2015 prevé la regulación legal hasta el momento más ambiciosa de los órganos de cooperación en el Estado autonómico.<sup>72</sup> A continuación se van a exponer brevemente dónde radican las novedades de la nueva ley, pues, a mayor importancia del papel institucional de estos actores cooperativos (en particular, en sus funciones y decisiones), mayor habría de ser también su transparencia y rendición de cuentas.

#### 3.1.2.1. La Conferencia de Presidentes: el primer reconocimiento legal

Se trata de la primera vez que una ley regula la Conferencia de Presidentes, un órgano existente, pero no contemplado en la Ley 30/1992, pues su constitución fue posterior a esta. La Ley 40/2015 define a la Conferencia de Presidentes como “un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas” (art. 146.1). Asimismo, regula sus funciones (“la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado”), su composición como órgano vertical (el Presidente del Gobierno central y los Presidentes de las CC.AA.), y algunos aspectos de organización y funcionamiento (la presidencia corresponde al presidente del Gobierno central y la conferencia es asistida por un Comité preparatorio formado por un ministro del Gobierno central, que lo preside, y un consejero de cada Comunidad Autónoma, art. 146.2). El resto de cuestiones se regulan en su reglamento interno de 2009 (modificado en 2017).

---

72. Al respecto, *vid.* los tratamientos sobre este punto en los diversos Comentarios a la Ley 40/2015: entre otros, Sanz Rubiales, “Marco general de las relaciones interadministrativas”, 2875-2890, Sánchez Sáez, “Las relaciones interadministrativas”, 420-433. Asimismo, sobre las novedades de la Ley 40/2015 específicamente en los órganos de cooperación, *vid.* García Morales, “El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España”, 146-156. Sobre los trabajos y estudios previos a la Ley 40/2015, *vid.* las referencias en este punto en *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), de 21 de junio de 2013 (en particular, sobre los órganos de cooperación, 94-95). A propósito del Informe de la CORA, la OCDE ha elaborado un Informe *España: de la Reforma de Administración a la Mejora Continua* (sobre los órganos de cooperación: 113-120).

### 3.1.2.2. Las Conferencias Sectoriales: el núcleo de la regulación y las mayores novedades

En la praxis del Estado autonómico, las Conferencias Sectoriales son (las que funcionan regularmente) el órgano cooperativo más importante. La Ley 40/2015 dedica especial detalle a la regulación de estas Conferencias y contiene algunas novedades sobresalientes con relación a sus funciones y al régimen de sus decisiones. Esta norma las define como “un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado” (art. 147) donde se reúnen el Ministro del Gobierno central, que asume la presidencia, con los Consejeros de las CC.AA. del ramo.

Por lo pronto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 40/2015 cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento interno aprobado por sus miembros (art. 147.3), a diferencia de la situación actual donde hay conferencias que disponen del mismo y otras no.

Con relación a su organización y funcionamiento, la convocatoria y determinación del orden del día corresponde, como hasta ahora, al ministro del Gobierno central del ramo, (art. 149). No obstante, la nueva ley prevé que la convocatoria se pueda solicitar también por “al menos una tercera parte de sus miembros”, una posibilidad que ya se preveía en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Respecto a la cadencia de las reuniones, la nueva ley dispone que el ministro procederá a acordar la convocatoria “al menos una vez al año” (art. 149.1). La Ley 30/1992 guardaba silencio sobre este extremo, pero no la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico —vigente en este punto hasta octubre de 2016—, donde se especificaba que las Conferencias Sectoriales debían reunirse “al menos dos veces al año”. De este modo, se rebaja ahora la cadencia de convocatoria de estas conferencias de “al menos dos veces al año” a “al menos una vez al año”. La Ley 40/2015 prevé también como novedad que las Conferencias Sectoriales pueden funcionar por videoconferencia y medios electrónicos (art. 149.3).

La Ley 40/2015 potencia los órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales: las Secretarías (art. 150), así como las Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo (art. 152). Los órganos de apoyo se contemplaban ya en los reglamentos de cada conferencia, pero ahora su regulación es legal. Entre otras funciones, las Secretarías se encargan de la preparación de las reuniones, efectuar la convocatoria de las conferencias, redactar las actas, expedir certificaciones o custodiar la documentación que generan las conferencias. Por su parte, las Comisiones Sectoriales son “el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial” y están

formadas por el Secretario de Estado (u órgano superior) que designe el ministro del Gobierno central del ramo, que es quien preside la Comisión Sectorial, así como por los representantes de las CC.AA. y Ciudades Autónomas. Los Grupos de trabajo son la sede para tratar los temas técnicos que les encargue la correspondiente conferencia. Cabe destacar que la nueva ley prevé la posibilidad de que en los Grupos de trabajo participen organizaciones representativas de intereses afectados (art. 152.3). Las Comisiones Sectoriales y los Grupos de trabajo también pueden funcionar con medios electrónicos (art. 152.1).

Los dos aspectos más novedosos que aporta la Ley 40/2015 respecto a las Conferencias Sectoriales son sus funciones y el régimen de sus decisiones.

Con relación a las funciones, se prevé expresamente que las Conferencias Sectoriales “pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación” (art. 148). Entre ellas: el establecimiento de planes entre CC.AA. (algo curioso, porque en este órgano vertical se establecían planes conjuntos con el Estado, no entre CC.AA.), el intercambio de información y el establecimiento de los mecanismos necesarios para ese intercambio, la determinación de la organización interna de la Conferencia Sectorial o la fijación de los criterios objetivos que sirven de base para la distribución territorial de fondos destinados a las CC.AA.

En este punto, se presenta como novedad más importante la función de las Conferencias Sectoriales para “ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras administraciones, o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable” (art. 148.2 a). En esos casos, se contempla específicamente el funcionamiento de las conferencias por medios electrónicos.

En realidad, esta función estaba ya prevista en la legislación sectorial y en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales, sin que haya sido ni muy utilizada ni útil para conseguir una cooperación normativa (más allá de la cooperación eminentemente financiera que se desarrolla en las Conferencias Sectoriales), ni una mayor participación de las CC.AA. en la elaboración de normas. La novedad de la Ley 40/2015 radica en que ya no solo se trata de que ahora se presenten en sede de Conferencia Sectorial anteproyectos de normas estatales (legales o reglamentarias), sino también de que pasen por este órgano de cooperación esos mismos anteproyectos de las CC.AA. El ejercicio efectivo de esta función va a depender de que los ejecutivos del Estado o las CC.AA. remitan a la Conferencia Sectorial

dichas iniciativas normativas. Si la norma lo consigue, los cambios en la cooperación vertical pueden ser muy considerables.

Además de las funciones, los cambios más remarcables que introduce la Ley 40/2015 son los relativos al régimen de decisiones. La ley ha previsto los dos tipos de decisiones que puede adoptar una Conferencia Sectorial (art. 151.2): los acuerdos y las recomendaciones. Por un lado, los acuerdos son “un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias” de obligado cumplimiento y directamente exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo para los que hayan votado en contra en tanto no decidan suscribirlos. Si el poder central ejerce funciones de coordinación, el acuerdo será obligatorio para todas las partes de la Conferencia Sectorial “con independencia del sentido de su voto”.<sup>73</sup> Por su parte, las recomendaciones expresan “la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta”, una opinión que se comprometen a seguir quienes han votado a favor y, en el caso de que decidan apartarse de ella, deberán motivarlo y se incorporará esa justificación en el expediente.

Este nuevo régimen de adopción de decisiones implica dos cambios importantes: por un lado, si hasta el momento la regla de adopción de acuerdos era el asentimiento y, en su defecto, la mayoría (tal y como preveían los reglamentos de las Conferencias Sectoriales), ahora parece imponerse como regla la mayoría. Asimismo, y este es el punto más polémico, los acuerdos pasan a ser obligatorios para quienes los suscriben, mientras que antes su vinculación era política y, por tanto, meramente fáctica.

### 3.1.2.3. Las Comisiones Bilaterales: también algunos elementos novedosos

A diferencia de la Ley 30/1992 que solo hacía referencia a órganos de composición bilateral, la Ley 40/2015 regula explícitamente las Comisiones Bilaterales de Cooperación en cuanto tales (art. 153), sin perjuicio de las peculiaridades que puedan prever los Estatutos de autonomía en especial tras las reformas estatutarias. Estas Comisiones se definen como “órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número

---

73. El Gobierno de la Generalitat de Catalunya solicitó dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias que, en este punto, no apreciara que se vulneraran las competencias de la Generalitat (Dictamen 24/2015, de 17 de diciembre, sobre la Ley 40/2015, de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, 124).

igual de representantes” a miembros del Gobierno central y miembros del Consejo de Gobierno de las CC.AA. o a representantes de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La Ley 40/2015 ha regulado tres extremos de las Comisiones Bilaterales: sus funciones, aspectos organizativos y de funcionamiento, pero el aspecto más novedoso es también el régimen de sus decisiones. Con relación a las funciones, estos órganos de cooperación bilateral “ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla” (art. 153.2). Respecto a su organización y funcionamiento, las Comisiones Bilaterales pueden crear Grupos de trabajo, algo que ya prevén algunos Estatutos de autonomía, que también “podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos” (art. 152.3), una previsión legal que permite dar cobertura al trabajo más regular de estas comisiones, como es la resolución extraprocesal de conflictos prevista en el artículo 33.2 LOTC.<sup>74</sup>

Como se indicaba, el aspecto más remarcable es el régimen de adopción de decisiones. Dicho régimen se calca del previsto para los acuerdos de las Conferencias Sectoriales. De este modo, las decisiones de las Comisiones Bilaterales revisten la forma de acuerdos que son de obligado cumplimiento para las dos partes que los suscriban (aunque aquí se precisa “cuando así se prevea expresamente”) y exigibles jurisdiccionalmente ante el orden contencioso-administrativo (art. 153.4). Como indicado, también en este caso la Ley 40/2015 pretende reforzar el carácter jurídicamente y jurisdiccionalmente exigible de estos acuerdos, a los que antes solo se les atribuía una mera vinculación política.

#### **3.1.2.4. Las Comisiones Territoriales de Coordinación: un nuevo órgano de cooperación**

La Ley 40/2015 prevé un nuevo órgano de cooperación: las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154). Normalmente, el legislador da

---

74. El Dictamen 24/2015, de 17 de diciembre, sobre la Ley 40/2015, de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, no apreció vulneración de las competencias de la Generalitat en esta regulación, mientras ésta no fuera incompatible con el Estatuto de Autonomía de Cataluña (125-126).

reconocimiento legal a órganos cooperativos ya existentes, salvo en ese caso que carece de existencia previa en la praxis cooperativa.

Con las Comisiones Territoriales de Coordinación se da entrada en el microcosmos de los órganos de cooperación vertical a los entes locales. La nueva ley regula expresamente las Comisiones Territoriales de Coordinación como órgano multilateral entre la Administración del Estado, de las CC.AA. y los entes locales con una composición bipartita (si dicha Comisión se forma a dos bandas por representantes de la Administración del Estado —o, en su caso, de las CC.AA.— más los entes locales); o bien tripartita (si se incluye a representantes de las tres partes: Administración del Estado, Administración de las CC.AA. y los entes locales).

La Ley 40/2015 regula las funciones de este órgano, aspectos de su organización y régimen de sus decisiones. Respecto a los cometidos, dichas Comisiones pueden constituirse entre territorios colindantes o coincidentes, con la finalidad de mejorar la coordinación en la prestación de servicios y, con ello, la eficiencia y calidad de estos. El régimen de convocatoria y de su Secretaría será el mismo que el previsto para las Conferencias Sectoriales. Las decisiones de las Comisiones Territoriales revisten también la forma de acuerdos que serán asimismo de obligado cumplimiento y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **3.2. El silencio sobre la transparencia de los órganos de cooperación: ¿una oportunidad perdida?, ¿se abren puertas a la opacidad o a la transparencia?**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluye en su ámbito de aplicación a los órganos de cooperación. No obstante, esa aplicación queda condicionada en un triple orden de cuestiones: primero, porque así lo dispone la propia norma “en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título” (art. 2.1 i); segundo, porque las previsiones son muy generales y no están pensadas específicamente para la transparencia de un peculiar sujeto obligado por la ley, como son los órganos de cooperación; y, tercero, porque la propia norma deja en manos de las Secretarías de los órganos de cooperación el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia sin especificar más que unos pocos contenidos mínimos, ni dónde deben hacerse efectivas dichas obligaciones.

Llama la atención que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no aborde con algo de detenimiento la transparencia de los órganos de cooperación a los que da una regulación casi *ex novo*. En efecto, dicha norma se presenta como proyecto de ley en febrero de 2015, esto es, algo más de un año tras la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, y en plena era y fervor de la transparencia. Además, la Ley 40/2015, regula los órganos de cooperación como sujetos sometidos a su ámbito de aplicación, pero con muchas cuestiones a concretar que no pueden especificarse en una ley general como es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Por ello, sorprende que dicha ley apenas encare este tema.

¿Cuál es el tratamiento que dispensa la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la transparencia de los órganos de cooperación? Pues, más bien es inexistente. Entonces ¿hay alguna disposición que, por lo menos, incida en la transparencia o en la rendición de cuentas de estos órganos?

Por un lado, la Ley 40/2015 prevé la inscripción de los órganos de cooperación en registros electrónicos, tanto en las CC.AA. (art. 144.3) como en el Estado (art. 145.3). El más polémico es el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, pues a la inscripción en él de un órgano de cooperación se le asignan efectos constitutivos (no solo declarativos). Si bien este punto será objeto de análisis en un epígrafe propio, estos son los términos en los que la Ley 40/2015 prevé dicho registro sin asignarle expresamente (aunque nada lo impide) efectos de publicidad y transparencia: “Los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que participe la Administración General del Estado, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva”.

Por otro lado, la regulación que hace de la ley de cada uno de los órganos de cooperación raramente contiene previsiones relacionadas con la transparencia. Al respecto, nada se dice sobre este aspecto con relación a la Conferencia de Presidentes, ni de las Comisiones Bilaterales, ni tampoco de las nuevas Comisiones Territoriales de Coordinación. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala que dichas conferencias deberán inscribirse en el ya mencionado registro (art. 147.2) que, como indicado, no se configura legalmente de manera explícita como un registro público: “Las Conferencias Sectoriales, u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación, habrán de inscribirse en el

Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución”.

Dicha disposición viene a reproducir específicamente para las Conferencias Sectoriales “u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación” (una alusión velada posiblemente a órganos de cooperación constituidos bajo el término de consejos: así, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención y Autonomía a la Dependencia que, pese a su nombre, tienen el régimen de las Conferencias Sectoriales), la obligación de inscripción en dicho Registro prevista con carácter general para todos los órganos de cooperación previstos por la ley (y para los cuales no se vuelve a reproducir, como en este caso, dicha obligación de inscripción). Por tanto, esta disposición poco aporta, más allá de repetir para un órgano de cooperación concreto una obligación ya estipulada con carácter general para todos ellos.

La única referencia que contiene la nueva ley sobre la publicidad de las decisiones de las Conferencias Sectoriales cualquiera que sea su modalidad es la relativa a los acuerdos que formalizan la aprobación de planes y programas conjuntos que pueden aprobarse en el seno de una Conferencia Sectorial y que deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado con indicación del contenido del acuerdo aprobatorio (art. 151 2 a, tercer párrafo):

Las Conferencias Sectoriales podrán adoptar planes conjuntos, de carácter multilateral, entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, para comprometer actuaciones conjuntas para la consecución de los objetivos comunes, que tendrán la naturaleza de Acuerdo de la conferencia sectorial y se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”.

Por lo demás, la Ley 40/2015 renuncia a cualquier otra disposición con relación al régimen de transparencia de las decisiones de las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación. En cualquier caso, si la Ley 40/2015 da mayor relevancia a las Conferencias Sectoriales, como muestra la regulación de sus funciones (en especial, en cuanto la sede donde “informar” sobre determinados anteproyectos legislativos y proyectos reglamentarios del Estado y de las CC.AA.), así como el régimen de sus decisiones (con clara tendencia a reforzar la regla de la mayoría en la adopción de las decisiones y el carácter obligatorio y jurisdiccionalmente exigible de sus acuerdos), lo lógico sería que existiera más transparencia sobre estos aspectos (y no es necesario que lo prevea una norma).

Así, con relación a las nuevas funciones, podrían hacerse públicos los anteproyectos y proyectos de normas que pasan por Conferencias Sectoriales, a fin de conocer el rendimiento de las Conferencias Sectoriales como sede de este trámite de participación normativa. Asimismo, podría hacerse pública la propia posición de la Conferencia Sectorial por lo menos sobre los anteproyectos de ley, algo que no es extraño en otros sistemas de nuestro entorno.<sup>75</sup>

Igualmente, con relación a las decisiones de los órganos de cooperación, si funciona la regla de la mayoría ¿es sostenible en la era de la transparencia que quede fuera del examen público quién vota en contra de un acuerdo y qué consecuencias ello tiene? ¿Deben mantenerse sin publicidad acuerdos obligatorios para quien los firma (e incluso, en los casos donde se ejercen competencias estatales de coordinación, para quien no los firma)? ¿Deben poder conocer los ciudadanos a qué se obligan no ya en el terreno del pacto político (que es más opaco), sino jurídicamente sus gobiernos? Y ¿Cómo deben poder hacerlo? ¿A través de una fuente institucional o de un medio de comunicación?

Otro silencio notable con relación a la transparencia en la Ley 40/2015 es el relativo a las Secretarías, pues, a pesar de que la ley estatal de transparencia asigna a las Secretarías de las Conferencias Sectoriales una importante función en materia de transparencia (ni más ni menos que hacer efectivas las obligaciones dimanantes de ella), nada se dice al respecto.

Propiamente, la ley estatal de transparencia encarga la aplicación de las obligaciones que impone a la “Administración que ostenta la Secretaría del órgano de cooperación”. Esa Administración es la Administración General del Estado, tal y como aclara la Ley 40/2015. Cada conferencia tendrá un secretario que designará el presidente de la Conferencia Sectorial. El presidente de este órgano es siempre el ministro del ramo. Hasta el momento, el secretario ha sido un secretario de Estado o el responsable de una Dirección General del propio ministerio. Con ello, la documentación que generaba el funcionamiento de una Conferencia Sectorial quedaba en manos del poder central, en concreto, del ministerio correspondiente. A reserva de lo que prevean las reformas que deberán sufrir los reglamentos de las Conferencias Sectoriales tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, nada obsta a que la Secretaría se residencie dentro (y en manos) del minis-

---

75. Por ejemplo, en particular, véase como en el sistema suizo, el trámite de audiencia a los cantones que prevé el llamado procedimiento de consulta se articula a través de las conferencias cantonales sectoriales (*infra* apartado 7.)

terio, o bien se apueste por hacer una Secretaría más participada dando entrada en ella a las CC.AA.

Con respecto a las funciones de las Secretarías ni rastro de ello se vislumbra acerca de cometidos relacionados con la transparencia. Así se dispone (art. 150.2):

Corresponde al secretario de la Conferencia Sectorial, al menos, las siguientes funciones:

- a) Preparar las reuniones y asistir a ellas con voz pero sin voto.
- b) Efectuar la convocatoria de las sesiones de la Conferencia Sectorial por orden del Presidente.
- c) Recibir los actos de comunicación de los miembros de la Conferencia Sectorial y, por tanto, las notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.
- d) Redactar y autorizar las actas de las sesiones.
- e) Expedir certificaciones de las consultas, recomendaciones y acuerdos aprobados y custodiar la documentación generada con motivo de la celebración de sus reuniones.
- f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de secretario.

De entre estas funciones, algunas de ellas tienen que ver con la gestión interna de la documentación que genera el funcionamiento de la conferencia (por ejemplo, redactar y autorizar actas de las sesiones, expedir certificaciones de las consultas, acuerdos y recomendaciones, así como la custodia de la documentación generada), pero ni rastro de las funciones en materia de transparencia que la ley estatal de transparencia asigna a la Administración que ostenta la Secretaría de la conferencia.

Bien es cierto que dichas obligaciones pueden subsumirse en el “cajón de sastre” que representa la cláusula de cierre “cuantas funciones sean inherentes a su condición de secretario” (art. 150.2 h), pero ahí las funciones en materia de transparencia se diluyen entre otras muchas funciones y carecen de la visibilidad que tienen en la ley estatal de transparencia. Por ello, podrían haberse incluido entre las funciones de las Secretarías también las relativas a la transparencia de las Conferencias Sectoriales y del resto de órganos de cooperación.

Más allá de ello, la Ley 40/2015 contiene previsiones que indirectamente inciden en la transparencia o mejor en la falta de transparencia de los órganos de cooperación. Como indicado, tal y como se justifica en la propia exposición de motivos de la ley: “Se prevé el posible funcionamiento electrónico de estos órganos, lo que favorecerá las convocatorias

de las Conferencias Sectoriales, que podrán ser más frecuentes, ahorrando costes de desplazamiento”.<sup>76</sup>

La Ley 40/2015 prevé expresamente esa posibilidad en el caso de las Conferencias Sectoriales en los supuestos en los que la conferencia se reúne con el único objeto de informar sobre un proyecto normativo (art. 148.3). Ahí caben la convocatoria, la constitución y la adopción de acuerdos “por medios electrónicos, telefónicos o audiovisuales que garanticen la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto, tales como la videoconferencia o el correo electrónico”. En el caso de las Comisiones Sectoriales y los Grupos de trabajo (órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales) (art. 152.1): “podrán funcionar de forma electrónica o por medios telefónicos o audiovisuales”. Asimismo, dicha posibilidad también se contempla en el caso de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y sus Grupos de trabajo “y podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos” (art. 153.3).

De este modo, estos órganos pueden funcionar por videoconferencia y correo electrónico, pero, incluso, en el caso de las Conferencias Sectoriales, telefónicamente. Está por ver si ello favorece la frecuencia de las reuniones y ahorra costes de desplazamientos, tal y como el legislador justifica para su introducción. Sin embargo, esta forma de funcionamiento electrónico de los órganos de cooperación también puede conducir a más informalidad y a una menor visibilidad de la actuación y los resultados de estos órganos.<sup>77</sup> Por ello, no resulta desdeñable que el funcionamiento electrónico de los órganos de cooperación pueda acabar siendo una puerta abierta a una mayor opacidad de los mismos, lo cual representaría un contrasentido con la voluntad de la Ley 19/2013 de asegurarles una mayor transparencia. Consiguientemente, habrá que estar atentos a qué costes para la transparencia puede tener el funcionamiento no presencial de los órganos de cooperación.

La transparencia aparece ligada a la rendición de cuentas y a otro nuevo concepto operativo, el Gobierno abierto, que promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos.<sup>78</sup> A diferencia de otras latitudes, la participación de los ciudadanos en las relaciones de cooperación como vía de

---

76. Exposición de motivos de la Ley 40/2015 apartado VI.

77. En este sentido, alertando sobre cómo informalidad refuerza la opacidad, Papillon, Simeon, “Weakest Link?”, 133.

78. Gascó, “¿Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)?”, 11-22. Asimismo, pueden consultarse las diversas aportaciones sobre el tema en Cotino Hueso, Sahuquillo Orozco, Corredoira Alfonso (Eds.), *El paradigma del Gobierno abierto*.

democratización y de apertura de este tipo de relaciones no se ha planteado como tema ligado a la transparencia y a la *accountability* de la cooperación, ni su ausencia se percibe como problema o déficit en las relaciones cooperativas del Estado autonómico, ni normalmente en los sistemas europeos de nuestro entorno.<sup>79</sup>

Sin embargo, la Ley 40/2015 contiene una previsión que posiblemente no se ha introducido para fomentar la participación ciudadana en las relaciones de cooperación, ni en clave de Gobierno abierto, pero puede llegar a leerse en esos términos. Se trata de la posibilidad que contempla la ley de dar entrada en los Grupos de trabajo de una Conferencia Sectorial, a propuesta del director del Grupo de trabajo (un representante de la Administración General del Estado) y con el voto a favor de la mayoría de sus miembros a “la participación en el mismo de las organizaciones representativas de intereses afectados, con el fin de recabar propuestas o formular consultas” (art. 152.3).

Se trata de una tímida vía de participación ciudadana en las relaciones de cooperación, no a través del acceso directo de los ciudadanos, sino de forma colectiva mediante organizaciones que permitan recabar información y aportar comentarios sobre el tema que se discute en un concreto sector. Asimismo, la ley acota esa participación a organizaciones que sean representativas y que acrediten intereses afectados, una alusión que parece aludir veladamente al concepto de interesado en la legislación del procedimiento administrativo.<sup>80</sup> La concreción y efectividad de esta participación quedará en manos del responsable del Grupo de trabajo y sus miembros. Habrá que ver si dicha forma de participación sirve para “abrir” la relaciones de cooperación a la sociedad civil o, por otra, se convierte en una vía para que determinadas organizaciones hagan valer intereses lobistas.<sup>81</sup>

---

79. Kanojia, Simeon, “Accountability and Transparency”, 144.

80. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, sobre el concepto de interesado en el procedimiento administrativo: “las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca” (art. 4.2).

81. Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 484.

### **3.3. La transparencia y la rendición de cuentas en materia de convenios**

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene, pues, pocas novedades respecto a la transparencia de los órganos de cooperación, pese a que podría haber previsto algo más al respecto en coherencia con lo estipulado en la ley estatal de transparencia, pero ¿y respecto a los convenios?

#### **3.3.1. La publicidad de los convenios: ¿un paso atrás?**

Su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reguló por primera vez en una norma con rango legal el régimen jurídico mínimo que debía seguirse en el caso de los convenios suscritos entre el Estado y las CC.AA. (art. 6), dentro del título I, “De las Administraciones y sus relaciones”. La razón de esa regulación era dotar a este instrumento de un reconocimiento y un cauce jurídico en atención a la importancia cuantitativa y cualitativa que estaban asumiendo en las relaciones de cooperación verticales.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, separa el régimen de los convenios (ahora en el título preliminar: relativo a disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público) de la regulación de las relaciones interadministrativas (previstas en el título III). En el capítulo VI del título preliminar (arts. 47 a 53) se halla la nueva regulación de los convenios. La primera novedad es que la nueva norma legal ya no dispensa un tratamiento autónomo a los convenios verticales, suscritos entre el Estado y las CC.AA., sino que dichos convenios pasan a formar parte de la categoría de convenios del sector público. La ley crea una categoría unitaria de convenios entendiendo por tales, según define la propia ley y con carácter básico (art. 47.1):

Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de

intención de contenido general o que expresen la voluntad de las administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios entre el Estado y las CC.AA. pasan a englobarse en uno de los tipos de convenios que prevé la Ley 40/2015, esto es, los convenios interadministrativos (art. 47.2):

Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

Con ello, los convenios que suscriben los miembros de gobiernos del Estado y/o de las CC.AA., esto es, los convenios que resultan propiamente de relaciones intergubernamentales, solo tienen la consideración de convenios interadministrativos a los efectos de esta ley. En este caso se hallan los convenios entre el Estado y las CC.AA., no los convenios entre CC.AA. que quedan excluidos de esta categoría (y de la aplicación de la Ley 40/2015 que remite en este caso a las normas estatutarias).

Llama de nuevo la atención que los convenios entre el Estado y las CC.AA. se subsuman dentro de la categoría de convenios interadministrativos, cuando la propia ley reconoce que se firman por ministros (*ergo*, por miembros de un Gobierno) (art. 48.2):

En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.

Sin embargo, ello no es una novedad, ya que como indicado, el término relaciones intergubernamentales claramente asentado en la bibliografía académica sobre todo del ámbito anglófono para designar este tipo de relaciones de cooperación no tiene ningún reflejo, ni tradición, en las normas que regulan estos temas en el Estado autonómico, especialmente, en las normas estatales donde desde la Ley 30/1992 la cooperación se ha regulado en sede de las relaciones entre Administraciones por más que los sujetos que forman parte de las mismas sean miembros de gobiernos.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previó una importante disposición en aquel momento en materia de transparencia: la publicación de los convenios verticales (ya fueran convenios de colaboración, o bien convenios de Conferencia Sectorial) tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma suscriptora, además de su remisión al Senado (art. 8.2).

La publicación de los convenios en los boletines oficiales era una previsión en aquel momento muy importante con la que se intentó imponer la obligatoriedad de la publicación de un instrumento que cada vez era más numeroso y frecuente, pero que en muchas ocasiones no recibía publicidad.

En lugar de esa regulación acotada a la publicación de los convenios entre el Estado y las CC.AA., tanto en el Boletín Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma suscriptora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, prevé entre los requisitos de eficacia de un convenio la publicación en el Boletín Oficial del Estado en los siguientes términos (art. 48.8 último párrafo):

Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y publicados en el “Boletín Oficial del Estado”. Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante.

Debe señalarse que dicha disposición no rige solo para los convenios entre el Estado y las CC.AA. (como la prevista en la Ley 30/1992), sino que se aplica a todos los convenios del sector público (con la exclusión ya vista de los convenios entre CC.AA.).

Al respecto, la nueva norma vincula la eficacia de un convenio a su inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, lo cual no deja de suscitar alguna duda con relación a si la inscripción en un registro estatal puede condicionar la eficacia de un convenio.<sup>82</sup> Además de esa inscripción, la publicación de un convenio vertical en el Boletín Oficial de Estado es preceptiva y condición de eficacia del mismo, mientras que la publicación en los medios oficiales de la Comunidad pasa a ser facultativa.

De esta manera, la publicación de los convenios verticales que se configuraba como preceptiva en la anterior regulación [“deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva” (art. 8.2 Ley 30/1992)], pasa a ser una publicidad exclusivamente obligatoria en el Boletín Oficial del Estado, como hasta el momento, pero ya no preceptiva en los diarios oficiales de las CC.AA.

La publicidad de los convenios que firma una Comunidad Autónoma con el Estado en el Diario Oficial de la Comunidad suscriptora es facultativa en la ley estatal básica. De existir dicha obligación deberá preverse en la normativa autonómica, pues se ha eliminado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Otro tema que plantea la substitución temporal de la Ley 30/1992 por la Ley 40/2015 con relación a la transparencia, en concreto, con relación a publicidad de los convenios es la desaparición en la Ley 40/2015 de la figura del convenio de Conferencia Sectorial que preveía la primera desde su redacción originaria (art. 5.3 en la redacción inicial, art. 5.5 tras la reforma de 1999). En realidad, dicha figura no ha sido más que un acuerdo adoptado en el seno de una de estas conferencias que podía formalizarse bajo la denominación de convenio de Conferencia Sectorial. Esta figura no ha respondido a criterios materiales, sino exclusivamente a una decisión de la conferencia de dar esa denominación al acuerdo en su seno firmado. El efecto más importante asociado a la formalización de un acuerdo como convenio de Conferencia Sectorial ha sido su publicación en los boletines oficiales.

Con base en dicho precepto, y como se ha visto, la gran mayoría de reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales casi solo prevén, con relación a la publicidad de los acuerdos de estos órganos de cooperación,

---

82. Dicho precepto se halla impugnado en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Constitucional (BOE n. 184, 01.08.2016, p. 53282)

justamente la publicación en los boletines oficiales de aquellos que se formalicen como convenios de Conferencia Sectorial. Si bien es cierto, como indicado, que la figura del convenio de Conferencia Sectorial apenas se ha usado, con la supresión legal de esta figura por obra de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, habrá que esperar a una reforma de los reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales para conocer el futuro jurídico de esta figura. En esa sede normativa, sería deseable que se abordara más ampliamente un nuevo régimen sobre la transparencia de estas conferencias y sus decisiones.

### **3.3.2. La rendición de cuentas en materia de convenios: entre lo conocido y lo nuevo**

Si en materia de publicidad de los convenios verticales en los boletines oficiales, las novedades son pocas y más bien un retroceso con relación a la Ley 30/1992, en materia de rendición de cuentas se mantiene lo ya conocido (la remisión de convenios verticales al Senado) y se introduce alguna novedad (la rendición de cuentas ante un órgano de fiscalización externa, el Tribunal de Cuentas y sus equivalentes autonómicos).

#### **3.3.2.1. Lo conocido: la remisión de los convenios verticales al Senado**

La Ley 40/2015 prevé la remisión de los convenios entre el Estado y las CC.AA. al Senado como una comunicación de estos a la Cámara alta. Se trata de una obligación a través de la cual se articula la rendición de cuentas del gobierno al parlamento (en este caso, a una de sus cámaras) en dicho ámbito de la acción cooperativa (art. 50.1 e): “Los convenios interadministrativos suscritos con las Comunidades Autónomas serán remitidos al Senado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

La Ley 30/1992 había previsto ya esa remisión para los convenios suscritos entre el Estado y las CC.AA., una previsión que retoma y mantiene para los convenios verticales la Ley 40/2015. La novedad radica en que la nueva norma ha añadido quién debe proceder a dicha remisión: el Ministerio competente en Administraciones Públicas. Esa indicación viene a recoger la práctica existente conforme a la cual dicho ministerio ha sido el que durante todos estos años ha venido desarrollando esa función.

### 3.3.2.2. Y lo nuevo: la remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas y equivalentes en las CC.AA., ¿un paso adelante?

La previsión más novedosa en lo que concierne a la rendición de cuentas de los convenios reside en la remisión que la Ley 40/2015 prevé de los convenios al Tribunal de Cuentas, así como a sus equivalentes en las CC.AA. Si la rendición de cuentas se ha articulado tradicionalmente del gobierno al parlamento y, en último término al ciudadano, la Ley 40/2015 ofrece un caso de rendición de cuentas a un tercero: los órganos externos de fiscalización (ya sea del Estado o de las CC.AA.). Al Tribunal de Cuentas y sus equivalentes en las CC.AA. se les encomienda el examen de la gestión económico-financiera del sector público y cuentan además con una vinculación parlamentaria, pues ejercen sus funciones como comisionados de sus respectivas cámaras. Así, la Ley 40/2015 dispone (art. 53):

1. Dentro de los tres meses siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros, estos deberán remitirse electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda.
2. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados.
3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas o, en su caso, de los correspondientes órganos de fiscalización externos de las Comunidades Autónomas, para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Dicha previsión trae causa del Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, donde se recomendaba hacer más sistemático el régimen jurídico de los convenios e imponer la obligación de remitirlo al mencionado Tribunal de Cuentas. Al igual que los casos anteriores, esta previsión no solo se aplica a los convenios verticales, sino a los convenios que de forma general regula la Ley 40/2015, y dentro de los cuales los convenios que suscribe el Estado con las CC.AA. son una modalidad más.

La remisión de estos convenios al Tribunal de Cuentas y a los órganos de fiscalización equivalentes en las CC.AA. queda acotada a aquellos que superen la cuantía indicada (600.000 euros). A diferencia de los convenios entre CC.AA., donde no concurre en la misma medida el estímulo

financiero, debe recordarse que buena parte de los convenios verticales tienen en el Estado autonómico un contenido económico: ya sea porque sirven para territorializar subvenciones en las CC.AA. en uso del poder de gasto del Estado central, ya sea porque ponen en común recursos propios para llevar a cabo un proyecto común, o ya sea porque una de las partes pone a disposición de la otra recursos y medios propios que dan lugar a la existencia de contraprestaciones económicas que cubran el coste de esa cesión.<sup>83</sup>

Solo aquellos convenios que sobrepasen esa cantidad deben ser enviados al Tribunal de Cuentas y sus homólogos en las CC.AA. La ley precisa el plazo en el que debe proceder dicha remisión (durante los seis meses siguientes a su suscripción), su objeto (el convenio, así como modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos, alteración de los importes o extinción del convenio), así como la forma de envío (medios electrónicos).

La Ley 40/2015 no especifica quién debe formalizar esa obligación de remisión al Tribunal de Cuentas o a los órganos externos de fiscalización de las CC.AA. Una posibilidad sería hacerlo a través de los registros electrónicos de convenios que prevé la propia ley a los solos efectos de comunicación.

La obligación de enviar los convenios a estos órganos de fiscalización externa obliga también a desempeñar un papel activo a los órganos de seguimiento que se crean con base en el propio convenio, unos órganos sobre los que hasta el momento sabemos muy poco (incluso, si realmente llegan a constituirse tras la firma del convenio). Con el nuevo marco legal, estos órganos de seguimiento deberán generar la documentación permitiente: actas de sus reuniones, eventualmente informes que acrediten la ejecución de las actividades previstas, los justificantes de gasto, así como cualquier otra información que acredite la ejecución.

En cualquier caso, esta nueva función de *accountability* ante el Tribunal de Cuentas y sus órganos equivalentes en las CC.AA. deja traslucir en la ley una cierta visión economicista de la cooperación que parece identificar convenios con recursos públicos, algo que no siempre es así y menos aún en tiempos de una grave crisis económica donde la contención presupuestaria

---

83. Sobre la diversidad de conceptos que puede revestir el contenido económico de un convenio, especialmente, *vid.* Ministerio de Administraciones Públicas, *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*, 76. Sobre la evolución anual del contenido económico de los convenios, *vid.* los *Informes anuales sobre convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas* publicados por el Ministerio de Administraciones Públicas (anuales).

ha hecho no solo que descienda el número de convenios verticales, sino que el contenido económico de los convenios sea cada vez de importes más bajos.<sup>84</sup> Ello lleva a desdibujar más la calidad intergubernamental de los convenios entre el Estado y las CC.AA. y entre CC.AA., ya que, con base en el importe económico, se coloca en el mismo “cajón” a todos los convenios con independencia de quiénes sean sus partes: ya sean gobiernos del Estado y las CC.AA., ya sean entes locales.

Por lo demás, resta por ver la efectividad de esta modalidad de rendición de cuentas a un tercero para controlar las acciones y los recursos públicos que se articulan cooperativamente a través de la vía convencional.<sup>85</sup>

### **3.4. Los registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios**

#### **3.4.1. La obligación de crear registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios en las CC.AA.**

La Ley 40/2015 hace una decidida apuesta por los registros electrónicos de órganos e instrumentos de cooperación. A pesar de que la gran novedad de la ley es el Registro Electrónico estatal en esta materia, la creación de registros en este campo no se limita al Estado central.

En este sentido, se prevé que: “Cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación y convenios en los que participe”: (art. 144.3). Por lo pronto, este precepto suscita dudas competenciales, pues se trata de una previsión que tiene carácter básico, pero que podría invadir la competencia de autoorganización de las CC.AA. Los efectos de esta previsión no son nada desdeñables, pues va a obligar a la creación de estos registros en las CC.AA. sobre convenios y órganos de cooperación (y no solo intergubernamentales, como los tratados en este trabajo).

En materia de convenios, la mayoría de CC.AA. tienen registros de convenios, pero ni se han creado en todas, ni en las que se han creado dichos registros son telemáticos de acceso universal. Por tanto, esa pre-

---

84. Así, por ejemplo, *vid.* Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2011*, 4.

85. Con escepticismo sobre la *accountability* ante el *General Auditor* en Simmons, Nugent, “Panacea or Peril?”, 281 ss.

visión va a conllevar la generalización de registros electrónicos en todas las CC.AA.

Un tema distinto es el acceso que pueden tener esos registros. La Ley 40/2015 solo obliga a la creación de un registro electrónico en las CC.AA., pero no especifica su acceso (¿interno? ¿público?). En las CC.AA., los registros de convenios más nuevos se crean con acceso universal, pero esta cuestión deberá encararse en las CC.AA. tras esta previsión de la Ley 40/2015. El acceso universal, en la línea de los registros de convenios más modernos, contribuiría a dar a estos registros un doble perfil: por un lado, interno, como depositarios de información y, por otro, *ad extra*, como potente instrumento de transparencia. Queda en manos del legislador autonómico determinar si ese registro tiene o no un carácter interno o público y, en ese caso, si es presencial o de acceso universal a través de la red.

Además, la Ley 40/2015 dispone no solo el mantenimiento de un registro electrónico de convenios, sino también de órganos de cooperación en los que una administración participe. Ello constituye una novedad porque los registros de convenios en las CC.AA. se han ceñido hasta este momento solo a los convenios.

Sin embargo, a partir de ahora, con esta previsión, dichos registros están llamados a convertirse en registros también de los órganos de cooperación donde participe una Comunidad, lo que en la práctica incluiría también a los órganos de cooperación intergubernamental: la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales (generales o, en su caso, específicas). En ese caso, estos órganos deberían inscribirse en el Registro estatal y en los registros creados en las CC.AA.

A diferencia de lo que sucede con el Registro estatal, la Ley 40/2015 no regula los efectos de la inscripción en los registros electrónicos de las CC.AA. que, en principio, están llamados a organizar la información en poder de una Comunidad Autónoma en este campo y, eventualmente, a darle publicidad activamente, o bien previa petición por la vía del acceso a la información.

En cualquier caso, la Ley 40/2015 introduce un salto cualitativo en estos registros que pasarían de ser inicialmente registros de un concreto instrumento de cooperación —los convenios— a ser el embrión de un registro más ambicioso que va a abarcar también a los órganos de cooperación en los que participe la Comunidad y a mejorar con ello los recursos informativos de las CC.AA. en materia de órganos de cooperación y convenios en los que participa una Comunidad.

### 3.4.2. El Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, la gran novedad

Más allá de esta obligación de mantener registros electrónicos sobre convenios y órganos de cooperación en cada administración, posiblemente la novedad más importante que contiene la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de transparencia y rendición de cuentas sea la creación de un Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. Tal y como se justifica en el preámbulo de la propia ley:

Se crea un Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento, de forma fiable, la información relativa a los órganos de cooperación y coordinación en los que participa la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, y qué convenios hay en vigor en cada momento.

La mención al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación aparece hasta en cinco ocasiones en la Ley 40/2015.

Primero, en la regulación de los convenios (capítulo IV del título preliminar), donde, como se ha visto, la nueva norma legal ha previsto la inscripción de los convenios suscritos por la Administración General del Estado (o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público) como condición de su eficacia (art. 48.8).

Segundo, asimismo, la Ley 40/2015 prevé también un deber de comunicación de la prórroga de estos convenios al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (art. 49 último párrafo).

Tercero, ya en el título III relativo a las relaciones interadministrativas, al regular las Conferencias Sectoriales, la Ley 40/2015 dispone que estas, así como los “órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación, habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución” (art. 147.2).

Cuarto, la regulación más amplia de dicho Registro se contiene en la disposición adicional séptima, según la cual:

1. La Administración General del Estado mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participa ella o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes y de

convenios celebrados con el resto de Administraciones Públicas. Este registro será dependiente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

2. La creación, modificación o extinción de los órganos de cooperación, así como la suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes deberá ser comunicada por el órgano de ésta que lo haya suscrito, en el plazo de quince días desde que ocurra el hecho inscribible, al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

3. Los Departamentos Ministeriales que ejerzan la Secretaría de los órganos de cooperación deberán comunicar al registro antes del 30 de enero de cada año los órganos de cooperación que hayan extinguido.

4. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará anualmente al Consejo de Ministros un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes, así como sobre los convenios vigentes a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

5. Los órganos de cooperación y los convenios vigentes disponen del plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, para solicitar su inscripción en este Registro.

6. Los órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley quedarán extinguidos.

Quinto, la disposición final decimocuarta aclara que la disposición adicional séptima que regula el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación no tiene carácter básico y, por tanto, solo resulta de aplicación a la Administración General del Estado.

Centrándonos en el examen del Registro Electrónico estatal de Órganos e Instituciones de Cooperación ¿qué debe destacarse de su regulación material?

En primer término, la Ley 40/2015 delimita el ámbito del Registro “los órganos de cooperación en los que participa ella o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes y de convenios celebrados con el resto de Administraciones Públicas”. Por tanto, este registro no incluye solo a los órganos de cooperación propiamente intergubernamentales (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, además de las Comisiones Territoriales de Coordinación donde participan entes locales), sino también aquellos órganos donde participa la Administración General del Estado, sus órganos públicos o entidades vinculados o dependientes de ella.

Ello suscita la cuestión de qué se entiende por órgano de cooperación más allá de los regulados por la Ley 40/2015, y cuántos órganos de cooperación están llamados a inscribirse. Se plantea también si en el ámbito de este Registro deben inscribirse también los órganos de seguimiento (o comisiones de seguimiento), habitualmente de composición paritaria, que prevén los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA. y a los que se asignan funciones de control y evaluación en la ejecución de lo pactado. Respecto a los convenios, el Ministerio de Administraciones Públicas gestiona desde el inicio de la andadura del Estado autonómico un registro interno que constituye la base de datos más importante de convenios verticales.

En segundo lugar, la Ley 40/2015 regula aspectos de organización y funcionamiento de dicho Registro. Su adscripción orgánica a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, así como la obligación de que el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (hoy, sería el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales) eleve anualmente un informe al Consejo de Ministros sobre la actividad de estos órganos y sobre los convenios vigentes dan al Ministerio de Administraciones Públicas todavía más poder sobre los recursos informativos de los órganos de cooperación y los convenios en el Estado autonómico.

En tercer término, la nueva norma legal disciplina qué actos son inscribibles en dicho registro. La Ley 40/2015 prevé la obligación de inscribir, con respecto a los órganos de cooperación, los momentos más relevantes de su “vida”: su creación, su modificación y su extinción. Por su parte, en lo que concierne a los convenios, también deben inscribirse el inicio y el final de su “vida”, su suscripción y extinción, así como también su posible prórroga. La Ley 40/2015 determina también el plazo en el que debe producirse dicha inscripción: quince días desde que suceda el hecho inscribible. Asimismo, y con relación al factor temporal, la nueva Ley también aclara cuál es el plazo para inscribir los órganos de cooperación y convenios vigentes, y por tanto, preexistentes: seis meses desde la entrada en vigor de la ley. Así pues, y dado que la ley ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016, en abril de 2017 deberán haberse producido dichas inscripciones.

En cuarto lugar, y posiblemente el aspecto más polémico, es el relativo a los efectos de la inscripción. Si bien la disposición adicional séptima no dispone nada expresamente sobre el carácter constitutivo o no de la inscripción, sí lo hace la ley al regular las Conferencias Sectoriales, en cuyo caso señala, de forma explícita, que la inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instituciones de Cooperación es requisito

“para su válida constitución” (art. 147.2). El propio preámbulo de la ley (con valor interpretativo) hace referencia a la creación de dicho Registro textualmente “con efecto constitutivo”.

Esta previsión resulta especialmente sorprendente y cuestionable porque ¿puede la no inscripción de una Conferencia Sectorial negarle su existencia, más aún cuando la creación de muchas de ellas y de otros órganos de cooperación está prevista en una ley, y, por tanto, en una norma aprobada por el Parlamento? Por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Consumo, la CARUE o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud son solo algunos de los supuestos donde una Conferencia Sectorial, u órgano asimilado en su régimen jurídico, tiene una ley de creación. La misma reflexión se suscita respecto a las Comisiones Bilaterales ¿puede la no inscripción en este Registro negar la existencia de estos órganos que incluso pueden tener un fundamento estatutario?

En quinto término, la disposición adicional séptima contiene otra sorprendente previsión: aquellos órganos de cooperación cuya reunión no conste desde el momento de su creación o un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015 se entenderán extinguidos. La no reunión se erige curiosamente en causa de extinción de un órgano de cooperación.

Posiblemente, dicha previsión pretende encarar un grave problema de los órganos de cooperación en España: y es que existen muchos órganos cooperativos formalmente constituidos pero que no registran actividad. Por ejemplo, sobre una red de Conferencias Sectoriales que supera la treintena, apenas una docena funciona regularmente. Sería más prudente examinar por qué no se reúnen y reordenar, en su caso, el volumen existente de órganos de cooperación, pero resulta sumamente extraño que la no reunión *ex lege* sea causa de extinción de un órgano cuya creación pueda estar prevista, como arriba indicado, en una norma legal o incluso en un Estatuto de autonomía. Ciertamente, el problema de la inactividad de muchos órganos de cooperación existe, pero resulta dudoso el remedio jurídico que prevé la ley para encarar el problema.

Una sexta cuestión es la accesibilidad del Registro. La regulación de la Ley 40/2015 nada dice expresamente al respecto. No obstante, en su preámbulo se habla de que se crea dicho Registro “de forma que pueda ser de general conocimiento”, pero ¿qué significa que pueda ser de general conocimiento? La Ley solo prevé que sea un Registro electrónico, pero sin más detalles sobre su naturaleza. ¿Es un registro interno o público?

El preámbulo no tiene el valor normativo del articulado de la ley ni, por tanto, es obligatorio. En la Ley 40/2015 no se explicita cuál debe ser la configuración de este Registro. Sin embargo, a los preámbulos se les reconoce valor en la interpretación de la norma. Por ello, en atención a lo que proclama el preámbulo de la Ley 40/2015, podría colegirse que dicho Registro debería ser un Registro público, ya sea de acceso previa petición a través de una solicitud de acceso a la información, ya sea de acceso universal a través de Internet para maximizar el general conocimiento del mismo. Se trata de una cuestión abierta que deberá concretarse con la aplicación de la Ley 40/2015.

No debe pasar por alto que la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Comunidad Autónoma de Canarias, la única que ha visto problemas de constitucionalidad en su tenor. Resta por esperar la sentencia del Alto Tribunal para conocer los motivos de la impugnación y qué se declara al respecto.<sup>86</sup> Por ello, habrá que estar atentos a la decisión del Alto Tribunal sobre la constitucionalidad de este Registro que, como indicado, constituye una de las novedades más destacadas de la ley en este campo.

---

86. La publicación de la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte de la Comunidad canaria en BOE n. 184, 01.08.2016, 53282.



## 4

# La praxis antes de las leyes de transparencia: la perspectiva empírica en las relaciones Estado-CC.AA.

### 4.1. Un actor principal: el Ministerio de Administraciones Públicas y sus competencias en materia de cooperación autonómica y ¿de transparencia?

A pesar de que el marco normativo preexistente a las leyes en materia de transparencia no prevé obligaciones generales de publicidad activa para los órganos de cooperación intergubernamental (salvo contadas excepciones), sino solo para los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA., en el Estado autonómico hay un importante caudal de información sobre aquellos gestionado por un claro actor: el Ministerio de Administraciones Públicas (desde finales de 2016, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales).

La figura del Ministerio de Administraciones Públicas no tiene equivalente en los países de nuestro entorno donde más tradición tiene la cooperación intergubernamental. En concreto, en los federalismos centroeuropeos no existe un ministerio federal para asuntos regionales.<sup>87</sup>

Este ministerio creado en 1979 bajo el Gobierno de Adolfo Suárez, como Ministerio de Administración Territorial, se erigió como un departamento transversal para hacer frente a las nuevas necesidades que generaba el proceso de descentralización política que se iniciaba en España con la Constitución de 1978, en concreto, para ayudar a la transformación de los entes preautonómicos en CC.AA. y la consiguiente política de transferencias a aquellas. En 1986, dicho ministerio pasaba a denominarse Ministerio para

---

87. Por el contrario, en Italia sí existe un Departamento ministerial para Asuntos Regionales y las Autonomías, donde se halla la Secretaría de la Conferencia permanente para las relaciones Estado, Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

las Administraciones Públicas y se preveía ya un centro directivo para la cooperación con las CC.AA. en un momento en el que apenas se habían constituido unas pocas Conferencias Sectoriales y la primera Comisión Bilateral (la Junta de Cooperación Navarra-Estado).<sup>88</sup>

#### **4.1.1. En las normas reglamentarias sobre la estructura orgánica del ministerio**

Las competencias del Ministerio de Administraciones Públicas en materia de cooperación autonómica se regulan desde 1986 en las normas reglamentarias sobre la estructura orgánica de dicho ministerio, donde dichas competencias aparecen progresivamente más detalladas. Este ministerio es competente en “la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones y cooperación con las Comunidades Autónomas”.<sup>89</sup>

Asimismo, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, ostenta competencias de gestión, dirección e impulso de la colaboración entre el Estado y las CC.AA. y “la actuación de los órganos establecidos al efecto, especialmente las Conferencias Sectoriales, así como la coordinación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los planes y programas conjuntos”, así como “el impulso y coordinación de la Conferencia de Presidentes”.<sup>90</sup>

Más específicamente, a través de la Dirección General de Coordinación con las CC.AA. y los Entes locales:<sup>91</sup>

a) El análisis, impulso y seguimiento de las relaciones de colaboración entre la Administración estatal y las Administraciones autonómicas y de la actividad

---

88. En el Real Decreto 2045/1986, de 3 de octubre, sobre reorganización parcial del Ministerio para las Administraciones Públicas, existía ya una Dirección General de Cooperación con las CC.AA. (siendo Ministro el Sr. Joaquín Almunia Amman). A través del Real Decreto 1519/1986 se crea el Ministerio de Administraciones Públicas: sobre su historia: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/El%20Ministerio/Historia%20del%20Ministerio/Paginas/Historia.aspx> (consulta 20.05.2016).

89. Tras la adscripción de Administraciones Territoriales al Ministerio de la Presidencia, Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Sobre las funciones en materia de administraciones territoriales: Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 1).

90. Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 12).

91. Art. 13 del mencionado Real Decreto.

de los órganos de colaboración entre ellas, especialmente las Conferencias Sectoriales y, en particular, el apoyo y asistencia que con este fin se preste a los Departamentos ministeriales.

[...]

c) La tramitación de la autorización y el registro de los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como el impulso y seguimiento de los planes y programas conjuntos a los que se refiere el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[...]

f) La coordinación de las actuaciones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en lo relativo al cumplimiento de las previsiones del artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como el impulso de las relaciones de cooperación con los departamentos ministeriales para la prevención y solución extra-procesal de la conflictividad competencial.

[...]

h) El desempeño de las funciones de las Secretarías de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y, en general, la participación en órganos bilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, salvo que de la norma de creación del órgano bilateral de cooperación o de la que regule su composición, se derive lo contrario, así como el seguimiento de la ejecución de los acuerdos adoptados en ellos, excepto los relacionados con el procedimiento previsto en el artículo 33 de la citada Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

l) La preparación de los asuntos y la ejecución de los acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales [...], desempeñando las funciones propias de la Secretaría de estos órganos y de aquéllos que sean de apoyo.

[...]

m) La preparación de los asuntos y la ejecución de los acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea y el desempeño de las funciones propias de la Secretaría de la Conferencia y de sus órganos de apoyo, así como el seguimiento de la participación de las Comunidades Autónomas y las entidades locales en los asuntos europeos y las actividades en el exterior de las mismas, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y con los demás departamentos ministeriales.

#### **4.1.2. En la autorregulación de los órganos de cooperación**

Las competencias del Ministerio de Administraciones Públicas en materia de cooperación territorial no se agotan en esas previsiones reglamentarias. La autorregulación de los órganos de cooperación atribuye a dicho mi-

nisterio un papel remarcable también en las reuniones de la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales.

Según el reglamento interno de la Conferencia de Presidentes, la actuación como secretario de la misma compete al ministro en materia de cooperación territorial que, en esa calidad, debe asistir a las reuniones. Asimismo, dicho ministro forma parte del Comité preparatorio de la Conferencia de Presidentes.<sup>92</sup>

Por su parte, los reglamentos internos de varias Conferencias Sectoriales atribuyen también un papel al Ministerio de Administraciones Públicas. Excepcionalmente, este es miembro del órgano de cooperación (así, en el Consejo de Unidad de Mercado). En ciertos casos, ostenta la Secretaría la Conferencia, en particular en aquellas Conferencias Sectoriales que tienen un componente transversal (tales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o la CARUE). Mucho más habitual es que se prevea la presencia del Ministerio de Administraciones Públicas, de conformidad con sus competencias en materia de cooperación territorial, como asistente a la conferencia con voz pero sin voto (es el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y de las Conferencias Sectoriales de Vivienda, Cultura, Educación, Empleo, Inmigración, Consumo, Igualdad, y la CARUE).

**TABLA 11.** Previsiones en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales sobre el papel del Ministerio competente en Administraciones Públicas

Conferencia Sectorial	Miembro	Secretaría	Asistente (con voz sin voto)
Justicia (No constan previsiones)			
CPFF		Sí	Sí
Juego (No constan previsiones)			
Mercado interior	Sí		
Vivienda			Sí
Transp (No constan previsiones)			
Cultura			Sí
Educación			Sí
Política Universitaria (No constan previsiones)			
Empleo			Sí
Inmigración			Sí

92. Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes (arts. 3.2 y art. 8).

Conferencia Sectorial	Miembro	Secretaría	Asistente (con voz sin voto)
Turismo (No constan previsiones)			
Energía (No constan previsiones)			
Telecomunicaciones (No constan previsiones)			
Agricultura (No constan previsiones)			
Pesca (No constan previsiones)			
Medio Ambiente (No constan previsiones)			
SNS (No constan previsiones)			
SS y AAD (No constan previsiones)			
Consumo			Sí
Igualdad			Sí
Drogas (No constan previsiones)			
CARUE		Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

En el caso de las Comisiones Bilaterales, las normas de organización y de funcionamiento de estos órganos (no estatutarios) prevén que, entre los miembros permanentes de la Administración General del Estado, en sus reuniones debe figurar el propio ministro de Administraciones Públicas, el director general de Cooperación Autonómica de dicho ministerio, así como un funcionario o cargo público del Ministerio de Administraciones Públicas, que actúa como secretario. Además, dicho ministerio puede ser una de las sedes de las reuniones de la Comisión Bilateral correspondiente, junto a la consejería autonómica de que se trate, o bien el lugar de celebración que pacten las partes.

Respecto a las Comisiones Bilaterales estatutarias, en particular la Comisión Generalitat-Estado (la única cuyo reglamento se encuentra publicado), se ha buscado elevar el nivel gubernamental de sus miembros. En este caso, el ministro de Administraciones Públicas es quien preside la representación a de la Administración General del Estado, a quien acompaña entre otros miembros, el secretario de Cooperación Territorial, mientras que actúa como secretario el director general de Cooperación Autonómica, ambos cargos del Ministerio de Administraciones Públicas.<sup>93</sup> La Secretaría

93. El Reglamento de la Comisión Bilateral prevé que cada parte nombre a sus miembros. En desarrollo de ello, la Orden PRE/261/2007, de 9 de febrero, por la que se da publicidad al

Permanente de la Comisión no solo ostenta las funciones propias de la Secretaría de cualquier órgano de cooperación, sino que además en este caso debe elaborar la memoria de actividades de la Comisión Bilateral que prescribe el Estatuto catalán.

#### **4.1.3. Y el resultado: el Ministerio de Administraciones Públicas, *de iure* gestor de los mayores recursos informativos sobre cooperación territorial**

Con base en esas competencias, el Ministerio de Administraciones es un importante actor en las relaciones de cooperación entre el poder central y las CC.AA. en el Estado autonómico y el mayor gestor de recursos informativos sobre dichas relaciones en cuanto acumula un caudal de información inmenso, con base en las competencias que tiene atribuidas sobre esta materia.

En primer lugar, dichas competencias sitúan al ministerio al frente de las Secretarías de conferencias intergubernamentales más transversales (la Conferencia de Presidentes, la CARUE, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales) y de todas las Comisiones Bilaterales, con lo cual no solo prepara las reuniones, sino que es el depositario de actas, acuerdos y de toda la documentación que puedan generar esos órganos de cooperación (así, memorias de actividades, donde estén previstas). Todo ello sin perjuicio de su participación en calidad de asistente con voz, pero sin voto en varias Conferencias Sectoriales. Además, más allá de lo que prevean los reglamentos internos de tales órganos, este ministerio asiste con o sin previsión reglamentaria expresa a todas las Conferencias Sectoriales.

En segundo término, el Ministerio de Administraciones Públicas no solo ostenta competencias con relación a los órganos de cooperación, sino también respecto a los convenios de colaboración que normalmente son productos de aquellos, en concreto de las Conferencias Sectoriales (y en todo caso, aquellos que territorializan subvenciones entre las CC.AA.). El Ministerio ha tenido

---

Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se designan los representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado a que se refiere el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n. 38, 13.02.2007), donde se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros con el siguiente argumento: "Para general conocimiento se procede a la publicación del referido acuerdo que figura como anexo a la presente orden".

también un activo papel en el proceso de tramitación de un convenio, pues autoriza todos los proyectos de convenio.<sup>94</sup> Ese papel se ha visto incrementado con la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y de contención de gasto, pues la suscripción de convenios de contenido económico con CC.AA. incumplidoras de su objetivo de estabilidad ha precisado el informe preceptivo, vinculante y favorable para poder ser suscritos (mientras ha sido Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).<sup>95</sup> Además, el ministerio no solo tramita convenios de colaboración, sino que lleva el Registro de Convenios entre el Estado y las CC.AA. más antiguo del Estado autonómico, de modo que atesora la información más exhaustiva y completa sobre el instrumento de cooperación, más frecuente entre el Estado y las CC.AA.

En tercer lugar, las competencias del Ministerio de Administraciones Públicas en materia de cooperación territorial no se agotan en el registro de la documentación, sino también, tal y como se ha visto, en el análisis, impulso y seguimiento de dichas relaciones, unas funciones importantes para la rendición de cuentas en este ámbito. Sin más fundamento normativo, en el ejercicio de esas funciones, el Ministerio de Administraciones Públicas reclama a los diferentes ministerios información sobre los órganos de cooperación, así como sobre los convenios de colaboración que suscriben, de modo que no solo gestiona información propia sobre la cooperación territorial, sino también la que obtiene de otros departamentos ministeriales.

El hecho de disponer de todos estos recursos informativos centralizados en un mismo ministerio puede ser un importante presupuesto para la transparencia, pues solo puede hacerse pública aquella documentación que se sistematiza y registra, de la misma manera que solo pueden rendirse cuentas y hacerse evaluaciones sobre esa misma información. Con ello, el poder central se convierte en actor y gestor de unos ingentes recursos informativos sobre la cooperación territorial entre el Estado y las CC.AA. de los que no disponen las propias CC.AA. para gestionar su participación en los instrumentos de cooperación verticales.

El Ministerio de Administraciones Públicas es *de iure* (y en la praxis) el gestor de los mayores recursos informativos sobre la cooperación te-

---

94. Ahora por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (BOE n. 65, 16.03.1990) modificado posteriormente por el Acuerdo de 3 de julio de 1998 (BOE n. 171, 16.07.1998).

95. Art. 20.3 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Disposición Adicional Primera de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

territorial en el Estado autonómico, pero ninguna de las normas vistas le atribuye obligaciones de publicidad activa sobre la ingente información relativa a la cooperación.

#### **4.1.4. La publicidad activa del Ministerio de Administraciones Públicas (sin obligación legal) sobre la cooperación autonómica: informes y demás información**

En efecto, el Ministerio de Administraciones Públicas con base en sus competencias sobre cooperación territorial, no solo gestiona la información pública más amplia en España en este campo, sino que además hace pública parte de ella. En la actualidad, dicha información es accesible en la página web del ministerio, donde hay un enlace a la sección dedicada a la cooperación autonómica (específicamente, entre Estado-CC.AA.).<sup>96</sup>

Ahí es posible encontrar información sobre la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales y los convenios de colaboración verticales. Se trata de un volumen de información muy diverso en extensión y contenidos. Sin perjuicio del análisis de la información pública sobre cada órgano de cooperación en concreto y sobre los convenios que se aborda en el epígrafe siguiente, procede aquí examinar el producto más importante que hace público el ministerio en aras de la transparencia y la rendición de cuentas en este sector de la actividad gubernamental: los informes anuales sobre algunos órganos de cooperación, en particular, los *Informes sobre Conferencias Sectoriales* y los *Informes sobre convenios de colaboración*.

Como se vio, el Ministerio de Administraciones Públicas no solo gestiona importantes recursos sobre la cooperación, sino que además, a través de la elaboración de dichos informes da forma a sus funciones sobre “el análisis, el impulso y el seguimiento” de la cooperación territorial. No existe, sin embargo, obligación de hacerlos públicos. La decisión de publicarlos y el contenido de lo que se publica forman parte de la política comunicacional del ministerio con relación a la cooperación.

Los *Informes sobre las Conferencias Sectoriales* se elaboran desde los años noventa. En lo que consta, el primer informe que sigue siendo público es el

---

96. Página web del Ministerio de Presidencia y de Administraciones Territoriales: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica.html) (consulta 19.01.2017).

correspondiente a 2001. Tal y como se señala en la introducción del mismo: “La publicación de este Informe, que es el tercero que se realiza desde 1999, supone dar continuidad a una tarea informativa que resulta indispensable para un mejor y más amplio conocimiento del funcionamiento de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.<sup>97</sup> De esta manera, sin obligación legal expresa, el ministerio daba publicidad activa a la cooperación territorial.

El objeto de esos primeros informes eran las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales.<sup>98</sup> Desde 2003, estas últimas dejaron de ser objeto de informe por parte del Ministerio de Administraciones Públicas. Por tanto, desde esa fecha, los informes versan solo sobre las Conferencias Sectoriales. El contenido de dichos informes ha ido evolucionado, si bien suelen seguir unos mismos criterios y metodología dentro de la política comunicacional del ministerio sobre este sector. Los informes contienen una abundante información estadística. Normalmente, se incluyen novedades del año en curso, una valoración del número de reuniones, así como los principales temas tratados en estos órganos de cooperación. En los anexos se acompaña información estadística sobre las reuniones, así como la publicación íntegra de los órdenes del día.<sup>99</sup>

Más allá de esos informes, el Ministerio de Administraciones Públicas hace públicos los reglamentos de las Conferencias Sectoriales que disponen de uno,<sup>100</sup> además de información básica como saber cuántas Conferencias Sectoriales existen (con indicación de su fecha de constitución, su fundamento normativo o la fecha de aprobación de su reglamento interno), así como la información sobre sus reuniones, tanto con carácter anual como a lo largo del tiempo (en concreto, desde 1981). Esta última información se acostumbra incorporar en el informe final del año en curso. Ello debe ponerse en valor ya que muchas de estas informaciones, entre ellas, lo pri-

---

97. Ministerio de Administraciones Públicas, *Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales 2001*. Introducción a cargo de Gabriel Elorriaga Pisarik, Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado.

98. Sobre las Comisiones Bilaterales solo constan los Informes correspondientes a los años 2001 y 2002: Ministerio de las Administraciones Públicas, *Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales. Informe anual 2001 e Informe anual 2002*, ambos de 2003.

99. Informes de las Conferencias Sectoriales hoy públicos en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (*online* desde 2009).

100. En la página web indicada, ya constaba una publicación del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales y Reglamentos de las Conferencias Sectoriales. Textos comparados*, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Colección: Administración autonómica, 2006.

mero, saber el número de conferencias sectoriales que hay en un sistema, no siempre es pública en el ámbito comparado, sino que precisa una tarea de “descubrimiento”.<sup>101</sup>

Relevante resulta examinar qué no se publica. Los primeros *Informes sobre Conferencias Sectoriales* incluían datos sobre asistencia, una cuestión relevante para valorar su funcionamiento, pues no solo el hecho de que se reúnan denota actividad, sino que también es relevante saber cuántas CC.AA. (con indicación de cuáles y cuáles no) participan en el que es el órgano de cooperación multilateral más importante con un funcionamiento activo del Estado autonómico. Asimismo, llama la atención que se reporte sobre los principales temas tratados, pero se guarde silencio sobre los acuerdos alcanzados y demás resultados que permitan evaluar la eficiencia del órgano de cooperación y de cada Conferencia Sectorial por sectores.

En cualquier caso, deben ponerse especialmente en valor la existencia y la publicidad de dichos informes (accesibles en Internet), ya que, antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, no han existido prácticamente obligaciones de publicidad activa sobre las Conferencias Sectoriales en especial, ni sobre el resto de órganos de cooperación en general.

Si el Ministerio de Administraciones Públicas no sistematizara e hiciera pública esa información, casi no habría información pública institucional sobre este instrumento de cooperación básico, pues las únicas referencias de las que se dispondrían serían notas de prensa de los departamentos en cuestión o noticias en los medios de comunicación que se hacen eco de dichas notas o que vienen a cubrir la reunión de alguna Conferencia Sectorial concreta: por tanto, una información dispersa y dirigida y/o realizada por los medios de comunicación. Sin la labor de este ministerio, la zona de penumbra sobre las Conferencias Sectoriales sería enorme: sus reglamentos no se publican en el Boletín Oficial del Estado (salvo la excepción de la CARUE), ni hay obligación de publicar sus acuerdos (más allá, como ya se ha visto, de aquellos que se formalizan como convenios de Conferencia Sectorial, unos convenios que en la práctica casi no se han producido).<sup>102</sup>

El talón de Aquiles de estos informes públicos radica en que son documentos de comunicación política, en los que los gobiernos eligen qué datos se hacen públicos, cómo se posiciona la información y cuál es el nivel de

---

101. Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 483. Asimismo, véase en este trabajo *infra* el apartado 7.

102. García Morales, “Convenios de colaboración (*Informe 2011*)”, 152-153.

detalle que esta elección incluye.<sup>103</sup> La existencia de estos informes arroja una luz importantísima para el conocimiento general de la cooperación territorial en España, su evaluación y el propio conocimiento del funcionamiento del Estado autonómico y del cogobierno que representa la descentralización política. Más allá de ello, los informes del Ministerio de Administraciones Públicas no se agotan en la cooperación orgánica sectorial, el “clásico” del Ministerio de Administraciones Públicas son los informes anuales sobre convenios que se abordan más adelante.

## **4.2. La autonomía de los órganos de cooperación ante la inexistencia de obligaciones generales de publicidad activa**

Las reuniones de los órganos de cooperación son a puerta cerrada en el Estado autonómico y en el mundo comparado de las relaciones intergubernamentales. Los informes del Ministerio de Administraciones Públicas sobre las técnicas vistas (Conferencias Sectoriales, así como los convenios de colaboración) son los productos con la documentación más completa que dicho departamento elabora para el general conocimiento de estas. Más allá de ello, el ministerio también ofrece un mínimo de información sobre el resto de los órganos de cooperación.

A pesar de que cada uno de ellos podría decidir qué información hace pública al respecto, cuándo y cómo, de acuerdo con las obligaciones de publicidad principalmente previstas en su reglamento interno, o bien con su política comunicacional, el hecho de que pocos órganos de cooperación dispongan de un espacio web propio, (por lo menos hasta la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno) ha reafirmado el papel desempeñado por el Ministerio de Administraciones Públicas en la transparencia de las relaciones de cooperación.

### **4.2.1. La transparencia de la Conferencia de Presidentes**

Con base en las competencias que tiene el Ministerio de Administraciones Públicas respecto al impulso y coordinación de la Conferencia de Presidentes, así como las que le atribuye el propio reglamento interno, donde

---

103. Kanojia, Simeon, “Accountability and Transparency”, 40.

el titular de este departamento ministerial es el Secretario de la misma y participa en su Comité Preparatorio, dicho ministerio gestiona la documentación que genera la Conferencia de Presidentes y también la hace pública en su sitio web.

El contenido de aquello que se hace público forma parte una vez más de la política comunicacional del ministerio, pues no ha existido —hasta la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno— norma alguna que obligue a la publicidad de la información correspondiente, con la única excepción del reglamento interno de la conferencia donde se prevé, como indicado, que al finalizar cada reunión se harán públicos los acuerdos y recomendaciones adoptados por dicho órgano.

Sin más concreciones sobre quién y sobre dónde debe publicarse dicha información, en la praxis (hasta la ley estatal de transparencia) ha sido el Ministerio de Administraciones Públicas el que ha dado publicidad en su sede web a los resultados de la Conferencia (documentos conjuntos, declaraciones finales y un acuerdo). Más allá de esa información, el ministerio también da acceso a la base normativa de la Conferencia (su reglamento interno publicado en el Boletín Oficial del Estado), así como al número de reuniones habidas (aunque la información no siempre se halla actualizada).<sup>104</sup>

**TABLA 12.** Acceso a la información pública de la Conferencia de Presidentes

Órgano	Acceso <i>online</i> propio	Información pública vía MAP
Conferencia de Presidentes	Sí (página web MAP)	Sí

#### 4.2.2. La transparencia de las Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales no son solo el órgano de cooperación sobre el que existe más información, sino el órgano sobre el que más información hace pública el Ministerio de Administraciones Públicas. En este caso, dicho departamento no solo publicita para general conocimiento aspectos relacionados con las Conferencias Sectoriales que de no ser por él no serían públicos, sino que además de centralizar y hacer pública desde su

104. [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html) (consulta: 15.03.2017).

sede web dicha información, brinda un mínimo común denominador de recursos informativos que alcanzan: su fundamento normativo (reglamentos internos cuya publicidad brinda exclusivamente el Ministerio de Administraciones Públicas), número de conferencias existentes (con su fecha de creación y eventual ley de creación, así como la existencia de reglamento regulador), número de reuniones, así como órdenes del día y asuntos tratados (fundamentalmente en sus informes).

Con ello, el Ministerio de Administraciones Públicas hace público un mínimo común denominador sobre estos órganos de cooperación en los términos y en las formas ya vistos. Más allá de ello, es responsabilidad de cada una de las Conferencias Sectoriales decidir qué información hace pública, cuándo y cómo, de acuerdo con su política comunicacional o, en su caso, las obligaciones de publicidad principalmente previstas en su reglamento interno.

Sin embargo, hasta de la ley estatal de transparencia, pocas Conferencias Sectoriales lo han hecho aun cuando la implantación de Internet ha permitido que todos los departamentos cuenten con sedes web propias desde las que podrían publicitar esa información. De hecho, en la situación previa a la aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de las casi cuarenta Conferencias Sectoriales solo siete disponen de un espacio web propio (habitualmente, algún *link* que permite acceder a un espacio *online* reservado a la conferencia en el ministerio del ramo donde radica su Secretaría). Las Conferencias Sectoriales solo hacen público su orden del día *a posteriori* (y, normalmente, a través de los informes del Ministerio de Administraciones Públicas), las actas no reciben publicidad en ningún caso, pues son de acceso restringido a sus miembros, mientras que el grado de publicidad del resto de documentación (por ejemplo, acuerdos, memorias, estudios) diverge considerablemente entre ellas.

#### 4.2.2.1. Dos casos particulares: el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la CARUE

De esas casi cuarenta Conferencias Sectoriales existentes (en lo que consta), no todas tienen la misma relevancia. Entre ellas hay dos que, además de su carácter transversal, tienen una especial posición en el conjunto de estos órganos de cooperación y en el sistema constitucional español. Se

trata del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Conferencia para Asuntos Relaciones con la Unión Europea.

Respecto al primero, es sobradamente conocido que en España no existe una constitución financiera, tal y como se entiende en otros países de nuestro entorno, esto es: no existe una parte en el texto constitucional donde se regule con más o menos detalle el sistema de financiación de las CC.AA.

En el Estado autonómico, dicha regulación se lleva a cabo a través de la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA. (LOFCA). Dicha norma es objeto de revisiones periódicas donde se regula el sistema de financiación para el quinquenio siguiente. Por tanto, no hay un modelo de financiación en la Constitución (lo que le da una cierta vocación de permanencia), sino en una ley (que debe negociarse y aprobarse en principio cada cinco años). Ello conlleva que el sistema de financiación autonómico esté sujeto a negociación política cada cierto periodo de tiempo.

Asimismo, la LOFCA no es el resultado unilateral del poder central: los principios de coordinación exigen que sea resultado de una voluntad multilateral expresada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (STC 31/2010), única opción posible de negociación multilateral. Una de las funciones más importantes del Consejo es la negociación en su seno del modelo de financiación y lo que allí se pacta, sus recomendaciones, se convierten en el contenido de la LOFCA. Por tanto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ostenta un papel central en el sistema de financiación del Estado autonómico que no tiene parangón en otros países de nuestro entorno. Dada la especial trascendencia de este órgano (y de todo lo que implica dinero público) resulta de particular interés cuál es su transparencia.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera es la primera Conferencia Sectorial constituida en el Estado autonómico, en julio de 1981 y, dada su especial posición, con un funcionamiento regular (en el quinquenio 2010-2015, constan 19 reuniones). Por lo pronto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera es una de las pocas Conferencias Sectoriales que dispone de un espacio web propio en la página del Ministerio de Hacienda.<sup>105</sup> No solo ostenta ese acceso *online* propio, sino que dispone de una de las páginas

---

105. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx> (consultada 18.11.2014).

web con más información de entre las Conferencias Sectoriales que tienen también visibilidad *online* propia.

Más allá de ello, el Ministerio de Administraciones Públicas publicita información sobre el número de reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, su reglamento, así como las referencias al mismo dentro de los *Informes sobre Conferencias Sectoriales* (órdenes del día y principales temas tratados). Junto a ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha ofrecido también, antes de la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, información general sobre él (origen, fundamento legal, funciones), información jurídica (ley de creación, la LOFCA, normativa reguladora, así como también su reglamento, que no está publicado en el Boletín Oficial del Estado).

Además de esa información parcialmente coincidente con la que ya publicita el Ministerio de Administraciones Públicas al respecto, el sitio web del consejo da publicidad a la documentación que se genera antes de sus reuniones y a los productos resultantes de ellas.

Así, el consejo no hace públicos órdenes del día. Sin embargo, sí publica *a posteriori* documentos preparatorios (p. ej. los correspondientes al Grupo de trabajo relativo a población o al Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario).

Respecto a los productos del consejo que son fruto de sus reuniones, las actas no se hacen públicas (como en ninguna Conferencia Sectorial). Por el contrario, se han hecho públicos una selección de acuerdos (recuérdese que el reglamento interno del consejo obliga además a la publicación de aquellos acuerdos sobre el art. 3 LOFCA que adoptan la forma de recomendaciones en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las CC.AA.).

Más allá de ello, se da publicidad a las memorias de actividades que debe elaborar anualmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera que contienen una extensa información de sus actividades (entre sus contenidos, figuran informes del Pleno del Consejo, acuerdos adoptados, así como documentos de los Grupos de trabajo). El acceso *online* es posible desde la memoria correspondiente a 1997. Sobre dichas memorias no pesa obligación alguna de publicidad en el marco normativo preexistente a la Ley 19/2013. La única obligación prevista en el reglamento del consejo es que deben remitirse a las Cortes Generales, el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las CC.AA. Por tanto, su publicidad en Internet le da una accesibilidad general que no ha precisado de una obligación normativa.

Asimismo, se da publicidad a toda una serie de documentación adicional sobre temas sectoriales que genera dicho órgano (así, un informe sobre el diagnóstico del sistema de financiación, así como los planes económicos-financieros de reequilibrio en el marco de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y el informe sobre aquellos cuyas medidas son valoradas por el Pleno del Consejo). Con ello, desde el espacio web propio del consejo se da una información adicional a la que puede encontrarse en los medios oficiales (circunscrita a los acuerdos sobre el art. 3 LOFCA) que permite tener una idea más precisa del trabajo y rendimiento de este importante órgano de cooperación con funciones “cuasi constitucionales”.

Junto al Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE antes CARCE) también ostenta una posición especial entre las Conferencias Sectoriales. El texto constitucional español carece no solo de una Constitución financiera, sino también de cláusulas europeas donde se plasme la participación de las CC.AA. en el proceso de integración europeo.

De nuevo, para colmar ese silencio constitucional (que han intentado venir a cubrir los nuevos Estatutos con cláusulas al respecto) se ha recurrido a instrumentos intergubernamentales, en concreto, a la creación de esta Conferencia en Asuntos Europeos, de diciembre de 1988 y entre cuyas funciones más destacadas se cuenta el diseño del proceso de participación autonómico en la Unión Europea: esto es, un contenido constitucional en otros textos de nuestro entorno, se regula en acuerdos (con valor político) de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea. Salvo en el periodo inicial de construcción de dicho proceso, cuando registró una importante actividad (1992-2009: 48 reuniones), en el último quinquenio su actividad ha decaído notablemente (2010-2015: 2 reuniones).

El número de reuniones, así como los principales temas tratados y los órdenes del día (*a posteriori*) se publicitan a través de la información general que brinda el Ministerio de Administraciones sobre cooperación territorial (en particular, a través de los informes vistos). Dicha conferencia dispone de un espacio propio en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas (a quien corresponde su Secretaría, en el enlace CC.AA. y Participación europea, distinto del relativo a la cooperación autonómica donde se encuentra la información referenciada sobre Conferencias Sectoriales),<sup>106</sup> en el que se incluye información sobre por qué y

---

106. <http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/organos/carue.html> (consulta: 06.12.2014).

para qué se crea la CARUE y su fundamento normativo (Ley 2/1997, de 13 de marzo, así como su reglamento interno, el único reglamento de Conferencia Sectorial publicado en el Boletín Oficial del Estado).

De acuerdo con el reglamento de dicha conferencia, sus acuerdos deben publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las CC.AA. que los hayan suscrito, con expresión de quienes suscriben tales acuerdos. Se trata, así, de la única Conferencia Sectorial donde pesa una obligación de publicación de sus acuerdos sin discriminación alguna en función de su contenido o forma (como sucede en otros casos). En el sitio web se da acceso a una relación de acuerdos publicados en el Boletín Oficial del Estado así como a algunos de dichos acuerdos. De esta manera, el acceso a la información de la CARUE desde el sitio web propio, más que información adicional o distinta de la que aparece en el Boletín Oficial del Estado, sistematiza y ordena dicha información.

En materia de transparencia respecto al procedimiento de participación autonómica en la Unión Europea, deben destacarse los informes que, de nuevo, elabora al Ministerio de Administraciones Públicas sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARUE sobre participación de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión de 2004, esto es, sobre la participación directa de las CC.AA. en dicho proceso.<sup>107</sup>

Por el contrario, no constan esos mismos informes sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las CC.AA. en los asuntos de la Unión Europea de 1994 que permitía también una evaluación de la eficacia y efectividad de dicho procedimiento en la llamada participación indirecta que incluye la participación autonómica en la fase ascendente y descendente del derecho europeo.<sup>108</sup>

Este tipo de informes, realizados desde dentro, con los datos más completos que se tienen sobre el cumplimiento de estos dos importantes acuerdos que se han aprobado en el seno de la CARUE —pues el Ministerio de Administraciones Públicas ostenta la Secretaría de dicha conferencia— son un importante instrumento de evaluación de los productos de esta

---

107. Accesibles *online* desde 2007, último 2014 [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Consejo\\_Ministros/informe\\_consejo\\_ministros\\_ue.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/informe_consejo_ministros_ue.html) (consulta: 01.06.2016).

108. Dicho informe se realizó hace unos años, pero, a pesar de su interés, no se ha vuelto a reeditar: Ministerio de Administraciones Públicas. *Informe sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios, a través de las Conferencias Sectoriales (VI Legislatura 1996-2000)*, datos actualizados a 1 de marzo de 2000.

conferencia y, a su vez, del propio proceso de participación de las CC.AA. en el proceso de integración europea.

#### 4.2.2.2. Otras Conferencias Sectoriales con visibilidad *online* propia y ¿el resto de Conferencias Sectoriales?

Más allá de estas dos conferencias singulares por su especial posición, ¿qué sabemos del resto de Conferencias Sectoriales antes de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno? Como indicado, antes de la entrada en vigor de dicha Ley, de las casi cuarenta Conferencias Sectoriales formalmente constituidas, solo siete disponen de sitio web propio (donde colgar información de la Conferencia Sectorial correspondiente). Habida cuenta que dos de ellas son el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, solo cinco Conferencias Sectoriales más disponen de un espacio web propio (siempre dentro de la página web del ministerio que ostenta la Secretaría): las Conferencias Sectoriales de Educación, Cultura, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales.

##### a) *La Conferencia Sectorial de Educación*

La Conferencia Sectorial de Educación es una de las más antiguas. Constituida en noviembre de 1986 es también una de las más activas (en el quinquenio 2010-2015 registra 24 reuniones, solo superada por la Conferencia Sectorial de Agricultura, con 34).

Dicha conferencia dispone de un sitio web propio en el Ministerio de Educación, que ostenta su Secretaría.<sup>109</sup> Entre sus contenidos figuran: información sobre su composición y organización, así como información jurídica (su reglamento interno y el de la Comisión General de Educación, el órgano de apoyo y de segundo nivel más importante de la conferencia y que coordina el resto de comisiones de la conferencia).

---

109. <http://www.mecd.gob.es/ministerio-mecd/organizacion/organismos/conferencia-sectorial-educacion.html> (consulta 01.12.2014).

Posiblemente, el contenido más peculiar es la existencia de un histórico con todos los asistentes nominales de las Conferencias Sectoriales habidas (no los datos de asistencia en cada reunión).

Asimismo, y a pesar de que el reglamento de la Conferencia Sectorial de Educación no prevé la obligación de elaborar ninguna memoria (como sí hacen otros reglamentos), dicho órgano de cooperación publica unos resúmenes de actividad (equiparables a una breve memoria) donde da cuenta del número de reuniones en el año en curso, así como de las principales funciones desempeñadas por la conferencia en ese periodo (por ejemplo, acordar los criterios de distribución de un crédito estatal entre las CC.AA., aprobación de informes o programas de cooperación territorial, así como la audiencia en proyectos normativos). Dichos resúmenes también contienen la actividad de los órganos de apoyo de la conferencia (la Comisión General de Educación y las Comisiones de Directores Generales). Resulta interesante destacar el “histórico” de esos resúmenes de actividad, pues constan desde el año 1986-1987, por tanto, desde su sesión constitutiva. De este modo, con la publicidad de este contenido, la Conferencia Sectorial de Educación es la única de la que disponemos de una memoria histórica de la historia de este órgano desde sus orígenes y, en cierta medida, y en este sector, una memoria de lo que fue el Estado autonómico en sus albores.

Existe también un enlace a los acuerdos de la Conferencia donde básicamente se encuentran programas de cooperación territorial que promueve el ministerio con las CC.AA. periódicamente, así como unos pocos acuerdos de la Conferencia Sectorial que han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado: p. ej. sobre condiciones de repetición del primer curso de bachillerato de 2009, sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado de 2010 y sobre reconocimiento en el ámbito de gestión de las distintas administraciones educativas, de complementos retributivos al profesorado vinculados a la realización de actividades de formación también de 2010.

Los contenidos en el sitio web de la Conferencia Sectorial de Educación ¿qué aportan respecto a la información general que ya brinda el Ministerio de Administraciones Públicas sobre las Conferencias Sectoriales? Desde el punto de vista formal, la organización de una información de forma monográfica. Desde el punto de vista material, el sitio web propio aporta información adicional respecto al reglamento del órgano de apoyo más importante de la Conferencia, la Comisión General de Educación, así como los resúmenes de actividades que vendrían a ser una especie de resumen ejecutivo de una memoria sin interrupción desde 1986. Ello representa

disponer —ya antes de la aprobación de la normativa sobre transparencia— de algún tipo de información sobre la actividad y el rendimiento de este órgano de cooperación durante más de un cuarto siglo.

En segundo término, estos contenidos telemáticos en el sitio web propio de la Conferencia ¿qué aportan respecto a la publicación en los boletines oficiales? Por lo pronto, en los medios oficiales solo se publican acuerdos, de modo que el contenido telemático desde el sitio web propio es más amplio. La Conferencia Sectorial de Educación publica *online* pocos acuerdos y no todos aquellos que proceden de dicha conferencia. A diferencia de la gran mayoría de las Conferencias Sectoriales, cuyo reglamento interno prevé solo la publicidad de los acuerdos que se formalicen como convenios de Conferencia Sectorial, la norma interna de organización y funcionamiento de dicha conferencia es de las pocas que prevé una publicidad no circunscrita a dichos productos, en los siguientes términos (art. 7.6):

Aquellos acuerdos de la Conferencia que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros, se estime que deben ser objeto de general conocimiento se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de las Comunidades Autónomas que lo hayan suscrito, con expresión, en ambos casos, de las Administraciones educativas suscribientes de los mismos.

Ello significa que queda en manos de la conferencia determinar qué acuerdos reciben publicidad o no en los medios oficiales. Hasta el momento previo a la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha sido la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, que ostenta la Secretaría de la Conferencia Sectorial de Educación, quien ha determinado qué acuerdos se enviaban a la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En la práctica, no solo se han publicado en dicho Boletín los acuerdos ya mencionados (y a los que se accede desde la página web de la conferencia), sino también los acuerdos de la conferencia por los que formalizan los criterios de distribución aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación, así como la distribución resultante, de los créditos para el año en curso para el desarrollo de los programas de cooperación territorial que promueve dicho ministerio (esto es, los acuerdos que territorializan créditos del Estado entre las CC.AA. al amparo del art. 86 LPG). Se trata, por ejemplo, de los acuerdos para el Programa para la financiación de los libros de texto y material didáctico en los niveles obligatorios de la enseñanza, o para el Plan de extensión e impulso del primer ciclo de Educación Infantil

Educa3, que se publican con la fórmula: “Para general conocimiento, esta Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial dispone la publicación del citado Acuerdo como anexo a la presente resolución”.<sup>110</sup>

b) *La Conferencia Sectorial de Cultura*

Por su parte, la Conferencia Sectorial de Cultura se constituye años después de la Conferencia Sectorial de Educación, en noviembre de 1992, y es una Conferencia Sectorial también activa (en el quinquenio 2010-2015 ha registrado 12 reuniones). Antes de la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, la Conferencia Sectorial de Cultura ha hecho pública en el sitio web del ministerio del ramo información general sobre el origen de la Conferencia, su organización y composición (tanto del pleno, como de uno de sus órganos, la Comisión Técnica Sectorial de Asuntos Culturales), así como el elenco de sus Grupos de trabajo. Asimismo, se da publicidad a su reglamento interno.<sup>111</sup>

Más allá de estos contenidos —que también hace públicos el Ministerio de Administraciones Públicas sobre esta conferencia—, la información adicional que se aporta desde el sitio web es un calendario de reuniones con indicación de la fecha, el lugar y los acuerdos (acceso *online* desde 2004 hasta 2015). Como curiosidad, se hace público el lugar de celebración de las reuniones. Esto no consta en otras Conferencias Sectoriales y permite constatar como dicha conferencia no siempre se celebra en la sede del ministerio donde está su Secretaría, sino que tiene un carácter itinerante, pues sus reuniones tienen lugar en diferentes puntos del Estado autonómico (algo que no consta en el resto). Asimismo, y como singularidad, también se da publicidad a las reuniones de la Comisión Técnica Sectorial de Asuntos Culturales y a sus correspondientes acuerdos. A pesar de que el reglamento interno de dicha conferencia prevé la aprobación de una memoria, dicha memoria no recibe publicidad por lo menos telemáticamente.

Más allá de ello, la vía oficial que resta para conocer la actividad de la Conferencia Sectorial de Cultura son los boletines oficiales. Según el

110. Por ejemplo, Resolución de 30 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de noviembre de 2015, por el que se formalizan los criterios de distribución aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2015 al Programa de financiación de libros de texto y material didáctico, por importe de 24.000.000,00 euros (BOE n. 292, 07.12.2015).

111. <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/cooperacion/cooperacion-ccaa.html> (consulta 09.12.2014).

reglamento interno de la Conferencia de Cultura, los acuerdos que se formalicen como convenios de Conferencia Sectorial se publicarán en los medios oficiales. Dado que estos convenios han sido una rareza en el Estado autonómico (y no consta que la Conferencia Sectorial de Cultura haya suscrito ninguno), la principal fuente para conocer los productos de esta conferencia —sus acuerdos— es su sitio web, sin perjuicio del tratamiento más general que sobre su actividad puedan contener los Informes del Ministerio de Administraciones Públicas.

c) *El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, creado en 1987, es otra de las Conferencias Sectoriales más activas (ocupa el tercer puesto en cuanto al número de reuniones, 21 en el quinquenio 2010-2015, tras el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia Sectorial de Educación). Con sitio web propio en la página del Ministerio de Sanidad,<sup>112</sup> entre sus contenidos figuran: información sobre su fundamento normativo (la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y su reglamento interno), su organización y composición, así como órganos vinculados (el Comité Consultivo).

Una peculiaridad que no se produce en otras Conferencias Sectoriales con visibilidad *online* propia radica en que en el Consejo Interterritorial de Sistema Nacional de Salud se recoge su participación institucional en diversos órganos colegiados a través de la designación de los miembros que lo representan. Asimismo, es la única Conferencia Sectorial con sitio web propio que publica ella misma sus órdenes del día (desde 1987).

Una relevante fuente de información sobre la actividad del consejo ofrece con un histórico sobre el número de acuerdos de Pleno, así como los temas tratados (principalmente, salud pública, formación y ordenación profesional y recursos humanos). Sin embargo, dicho histórico se acota al periodo comprendido entre 1987 y 2004. En ese histórico es posible acceder (a través de una aplicación telemática) a los acuerdos del Consejo desde 1987 también hasta 2004, así como a las memorias anuales del mismo que, en este caso, se publican cada año.

El reglamento del consejo prevé la elaboración de esas memorias y que estas sean elevadas al Senado. Nada se dice sobre la publicidad general para el conocimiento general. De este modo, en tal caso, no es una nor-

---

112. <https://www.msssi.gob.es/organizacion/consejoInterterri/home.htm> (consulta 02.12.2014).

ma jurídica, sino la política comunicacional de un departamento y de la Secretaría de una conferencia la que decide la publicación en Internet y, con ello, el acceso general a dicha documentación. El contenido de estas extensas memorias incluye y sistematiza: los órdenes del día, el listado de asistentes, así como las conclusiones y los acuerdos adoptados, tanto por el Pleno, como por sus órganos de segundo nivel. Son accesibles *online* desde 2002, si bien vienen realizándose desde el inicio del funcionamiento de dicho órgano en 1987.

Respecto a la información que brinda el Ministerio de Administraciones Públicas sobre las Conferencias Sectoriales, la sede web del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ofrece, como en los casos anteriores, un acceso monográfico y sistemático a la información sobre dicho órgano, así como más cantidad de información que la que ofrece el propio Ministerio de Administraciones Públicas: hay información sobre la participación institucional del Consejo Interterritorial en múltiples órganos del ámbito sanitario, una participación que si no se relata puede ser desconocida en este caso, así como en otras Conferencias Sectoriales. Sin embargo, el grueso de la información que añade un plus respecto a la información general que ofrece el mencionado ministerio es el acceso a los acuerdos de este (si bien solo hasta 2004), y sobre todo las extensas memorias anuales (donde se puede acceder de una forma más actualizada a la información ya referenciada, entre ellas, los acuerdos).

Por lo que respecta a los boletines oficiales, el reglamento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud es de los pocos que no contiene previsiones sobre publicidad de sus acuerdos y otros documentos. Esa ausencia de previsiones no ha sido obstáculo para que haya abundante información sobre él (tanto a través del Ministerio de Administraciones Públicas, como del propio ministerio competente en el ramo). De hecho, es altamente infrecuente que los acuerdos del Consejo reciban publicidad en el Boletín Oficial del Estado. En esos casos, es el órgano del Ministerio de Sanidad correspondiente quien decide darle publicidad “para general conocimiento”.<sup>113</sup>

---

113. Así, excepcionalmente, el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre calendario común de vacunación infantil, de 29 de febrero de 2009, completado con el Acuerdo de 21 de marzo de 2013 (BOE n. 187, 06.08.2013): “Para general conocimiento, esta Dirección General ha resuelto disponer la publicación en el Boletín Oficial del Estado del citado acuerdo como anexo a la presente resolución”.

d) *El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*

De constitución más reciente es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, previsto por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Con una actividad muy inferior a las Conferencias Sectoriales anteriores (11 reuniones en el quinquenio 2010-2015), dispone de un sitio web en el ministerio del ramo (donde está su Secretaría), entre cuyos contenidos constan: información general sobre este órgano de cooperación, extremos relativos a sus funciones, composición y funcionamiento, el reglamento interno, así como los acuerdos que adopta dicho órgano desde el inicio de actividad en 2007. Respecto a los acuerdos, debe señalarse que hay una relación de los mismos con el correspondiente enlace al Boletín Oficial del Estado donde han sido publicados. Por el momento, no consta la publicidad *online* de las memorias de actividades que, según el reglamento interno, debe elaborar este órgano.

El sitio web del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia aporta, al igual que el resto de Conferencias con visibilidad *online* propia, la información sistematizada y monográfica sobre el mismo. Desde el punto de vista material, el plus que aporta disponer de un sitio web autónomo en este caso es ofrecer la publicidad de una relación de acuerdos del consejo ya publicados en el Boletín Oficial del Estado (y con el enlace a su publicación en el correspondiente boletín). El reglamento interno del consejo prevé que los acuerdos formalizados como “Acuerdos del Consejo” deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado y en los correspondientes Diarios Oficiales de las CC.AA. No es posible saber si todos los acuerdos del consejo reciben publicidad en los medios oficiales (aquellos que están publicados en el Boletín Oficial del Estado se recogen, como indicado, en la página web del consejo), pero un buen número de ellos constan publicados en el Boletín Oficial del Estado sin más base normativa que la cláusula: “Lo que se hace público a los efectos oportunos”.

e) *La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales*

La última Conferencia Sectorial que antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha dispuesto también de visibilidad *online* propia es la Conferencia

Sectorial de Asuntos Locales. Su volumen de contenidos es claramente inferior a los casos anteriores.

La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales es un órgano de cooperación de constitución más reciente. Creada en 2005, ha registrado una escasa actividad (ninguna reunión en el último quinquenio, solo 2 reuniones a lo largo de toda su existencia). Su sitio web se ubica en el del Ministerio de Administraciones Públicas de quien depende la Secretaría de esta Conferencia.<sup>114</sup> Allí constan la composición y funciones de dicho órgano, así como sus reuniones y órdenes de día (entre 2004-2007).

Aunque está prevista la existencia de reglamento interno de dicha conferencia, no consta su publicación, de modo que no es posible saber las eventuales previsiones que este pueda disponer sobre la publicidad de sus acuerdos o la obligación de generar memorias.

f) *¿Y el resto de Conferencias Sectoriales?*

Sobre el resto de Conferencias Sectoriales ¿qué sabemos? Prácticamente, la única información de que se dispone es la que ofrece el Ministerio de Administraciones Públicas en sus *Informes sobre Conferencias Sectoriales* y demás documentación que hace pública sobre estos órganos de cooperación (como indicado, Conferencias Sectoriales existentes, reglamentos internos, así como número de reuniones). Dado que el resto de Conferencias Sectoriales no disponen de visibilidad *online* propia, debe ponerse en valor la información que suministra dicho Ministerio sobre las Conferencias Sectoriales en general y sobre cada una de ellas, pues permite conocer al menos unos datos mínimos sobre su organización y funcionamiento.

Más allá de esos *Informes* y de la documentación del Ministerio de Administraciones Públicas, la única vía de información adicional posible sobre cada una de las Conferencias Sectoriales en singular es el Boletín Oficial del Estado donde deben o pueden publicarse acuerdos de dichos órganos.

En algunos casos, hay una obligación de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Dichas obligaciones de publicación se hallan en los reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales. Por regla general, la gran mayoría de esas normas de organización y funcionamiento interno prevén la publicación en el Boletín Oficial del Estado de aquellos acuerdos que revistan la forma de convenios de Conferencias Sectorial. Como indicado,

---

114. [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/funcion\\_publica/cooperacion/ccaa.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/funcion_publica/cooperacion/ccaa.html) (consulta 09.12.2014).

esta figura se hallaba prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 5.5). Sin embargo, pese a introducirse en los años noventa como novedad normativa, en la praxis la formalización de estos convenios ha sido anecdótica, de tal manera que poco podemos saber en los medios oficiales de la actuación de la Conferencia correspondiente, si esta figura prácticamente no se ha usado.<sup>115</sup>

Resulta curiosa la existencia de normas sectoriales que prescriben la publicación de los acuerdos de una determinada Conferencia Sectorial: así, en el caso de la Conferencia Sectorial de Comercio interno, es obligatorio publicar la convocatoria y el procedimiento de concesión de préstamos con cargo al Fondo Financiero del Estado, o en el caso de la Conferencia Sectorial de Turismo, los acuerdos sobre criterios de valoración de solicitudes de préstamos se publicarán tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en los Diarios Oficiales de las CC.AA.<sup>116</sup> Sin embargo, dicha publicidad sobre un punto extremadamente concreto poca transparencia arroja sobre la actividad global de esas dos Conferencias Sectoriales.

En el resto de los casos, no hay obligación jurídica alguna de publicación de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales en los boletines oficiales. No obstante, la inexistencia de una obligación jurídica al respecto no es óbice para que el ministerio correspondiente opte por dar publicidad a determinados acuerdos de una Conferencia Sectorial. En esos casos, la razón por la se publican los acuerdos de unas Conferencias Sectoriales y de otras no radica muchas veces en la creación (o no creación) del hábito de enviar sus acuerdos para su publicación. Ello implica dinámicas muy distintas entre Conferencias Sectoriales.

A título de ejemplo, en la praxis se han publicado los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, “dado el interés público del

---

115. Las previsiones sobre publicidad de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales más allá de los casos en los que se formalicen como convenios de Conferencia Sectorial no son muchas. Entre ellas: el Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que prescribe la publicidad de los acuerdos sobre el artículo 3 de la LOFCA, los Reglamentos de las Conferencias Sectoriales de Educación y Política Universitaria, que ordenan la publicación de los acuerdos que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros se estime que deben ser de general conocimiento, los Reglamentos de las Conferencias de Empleo e Inmigración, prevén la publicidad de sus acuerdos, dictámenes y recomendaciones, mientras que el reglamento de la CARUE prevé la publicación de sus acuerdos.

116. En el primer caso, el Real Decreto 1786/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de apoyo financiero a la modernización y mejora del comercio interior; en el segundo caso, el Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para Infraestructuras Turísticas.

acuerdo adoptado”,<sup>117</sup> si bien su reglamento interno solo prescribe la publicidad de los acuerdos que se formalicen como convenios de Conferencia Sectorial.

Asimismo, tampoco existe obligación jurídica de publicar los acuerdos de Conferencia Sectorial a través de los cuales se territorializan subvenciones estatales en favor de las CC.AA. (al amparo del art. 86 LGP). En la práctica, hay algunos ministerios que optan por enviar para su publicación en el Boletín Oficial del Estado dichos acuerdos “para general conocimiento”: por ejemplo, en estos casos, se detecta la costumbre de enviar al Boletín Oficial del Estado este tipo de acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación o de la Conferencia Sectorial de Justicia, mientras que en otras conferencias no se ha generado dicha costumbre y no se publican esos mismos acuerdos.

De esta manera, un mismo tipo de acuerdo de Conferencia Sectorial, aquel que territorializa subvenciones, es objeto en unos casos de publicación y en otros no, sin que sea posible atisbar más criterio que el que decide cada conferencia sobre las razones o no de su publicidad en el Boletín Oficial del Estado.

Debe señalarse también que la territorialización de subvenciones ha sido una de las funciones más frecuentes y rutinizadas de las Conferencias Sectoriales en el Estado autonómico, por lo menos, hasta la crisis económica y financiera que ha comportado políticas de contención de gasto y se han traducido claramente en una menor actividad convencional. De ahí que los acuerdos de Conferencia Sectorial que territorializan subvenciones hayan sido mucho más numerosos que los acuerdos que se han formalizado como convenios de Conferencia Sectorial y su publicidad presenta una mayor relevancia que la de estos, pues inciden en la dimensión financiera de las relaciones de cooperación y en el uso del poder del gasto del Estado.

Se trata de un ámbito sobre el que en todos los sistemas federales planea el riesgo de “compra” de competencias de los entes territoriales a cambio del dinero del poder central. Sin los datos que ofrece el Ministerio de Administraciones Públicas sobre este punto en los informes en materia de convenios (y, por tanto, con una información que se hace pública voluntariamente sin prescripción legal), con los datos de los boletines oficiales sería imposible conocer el alcance y el número de programas que por ministerio sirven para territorializar dichos créditos, ya que no todos los

---

117. *V. gr.*: Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y de biodiversidad (BOE n. 185, 31.07.2014).

ministerios publican el correspondiente acuerdo de la Conferencia Sectorial al respecto.

g) *Sobre la información pública que hay y sobre la que no hay: Conferencias Sectoriales ¿creadas?, ¿activas?, ¿extinguidas?*

A la vista de estos datos, sobre las casi cuarenta Conferencias Sectoriales existentes, solo siete disponen de visibilidad *online* propia en la sede del ministerio cuya Secretaría ostenta (el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la CARUE, las Conferencias Sectoriales de Educación, de Cultura, y para Asuntos Locales, así como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia).

El resto de Conferencias Sectoriales (un volumen importante: más de una treintena) no tienen sitio web propio. De esta manera, y hasta la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la decisión de dar visibilidad propia en la forma que permiten hoy las nuevas tecnologías, esto es, en Internet, con un sitio web oficial, queda al albur de la decisión de una Conferencia Sectorial o del ministerio del que depende su Secretaría.

Ello no significa que no sepamos nada de la gran mayoría de las Conferencias Sectoriales, pues, como indicado, existe la información oficial que sobre ellas (en general y brevemente sobre cada una de ellas) brinda el Ministerio de Administraciones Públicas en sus informes y documentación sobre este órgano de cooperación, además de la información que debe o puede publicarse en el Boletín Oficial del Estado, como en el caso de sus acuerdos, solo en algunos casos. Más allá de ello, a veces el Ministerio emite una nota de prensa sobre los acuerdos adoptados en una Conferencia Sectorial con el consiguiente eco en los medios de comunicación.

A la vista de la información pública (y no pública) de las Conferencias Sectoriales, uno de los objetivos de la transparencia de las relaciones de cooperación es valorar la eficacia de cada uno de estos órganos de cooperación y en su conjunto.

Con los datos analizados, es posible colegir que la mayoría de las Conferencias Sectoriales que disponen de un espacio web propio en la página del ministerio del ramo son normalmente conferencias activas, salvo excepciones (por ejemplo, la CARUE o la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales disponen de un acceso *online* propio, pero no tienen un funcionamiento regular). Sin embargo, la existencia de un sitio web propio oficial

en cada conferencia no es garantía de más transparencia. La transparencia la dan el tipo de contenidos que se publicitan. De hecho, de las cinco Conferencias Sectoriales con visibilidad *online* propia, solo cuatro de ellas aportan más contenidos que la información que ya ofrece el Ministerio de Administraciones Públicas. Esas conferencias son: por este orden, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Educación y la de Cultura, y el Consejo Interterritorial de Sistema Nacional de Salud (Gráfico 1). El valor añadido en esos casos radica: desde el punto de vista formal, en la estructuración de la misma con carácter monográfico, y, desde el punto de vista material, en la posibilidad de publicar información adicional de utilidad (en particular, acuerdos y memorias).<sup>118</sup>

Las Conferencias Sectoriales con un espacio web propio no son las más activas. La Conferencia Sectorial con más funcionamiento es la Conferencia Sectorial de Agricultura: registra el mayor número de reuniones al año y tiene un contenido altamente europeizado (34 reuniones en el quinquenio 2010-2015). Sin embargo, sobre la misma, solo disponemos de la información institucional que brinda el Ministerio de Administraciones Públicas. En el mismo caso, se hallan otras Conferencias activas, como son la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Política Universitaria, Empleo y Pesca (*vid.* Gráfico 2). Ninguna de ellas dispone de un volumen de información comparable al que brindan normalmente las Conferencias Sectoriales con acceso *online* propio. En ocasiones, en estos casos, gracias a los motores de búsqueda en Internet, tecleando el término de la Conferencia Sectorial correspondiente aparece información sobre esta en sitios web insospechados, que no se corresponden con el ministerio ni con ninguno de los departamentos de las CC.AA. del ramo. Por ejemplo, en la página web de la Unión de Pequeños Agricultores o Ganaderos aparece colgado un Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura en lo relativo al Primer Pilar de la Política Agraria Común (PAC).<sup>119</sup> Dicha conferencia es una de las más activas, no tiene espacio web propio y el Ministerio de

---

118. Por ejemplo, los acuerdos que no siempre reciben publicidad en los medios oficiales, pero sí se hacen públicos en la web en el caso de la Conferencia Sectorial de Cultura. Respecto, a las memorias constituyen el documento más exhaustivo sobre la actividad de la Conferencia, y, dado su carácter anual, se convierten en un auténtico “histórico” sobre el órgano de cooperación: en particular, destaca el volumen de información en las memorias del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desde hace más de una década, o los resúmenes de actividad de la Conferencia Sectorial de Educación desde hace más de un cuarto de siglo.

119. [http://www.upa.es/\\_documentos/acuerdos\\_Conferencia\\_Sectorial\\_agricultura\\_2112014.pdf](http://www.upa.es/_documentos/acuerdos_Conferencia_Sectorial_agricultura_2112014.pdf) (01.12.2014).

Administraciones Públicas no hace públicos acuerdos. Más allá de la anécdota, ello constituye un motivo de reflexión sobre por qué no se publican determinadas informaciones de una conferencia, quién debe hacerlo, así como la necesidad de que haya una fuente institucional que publicite este tipo de actuaciones.

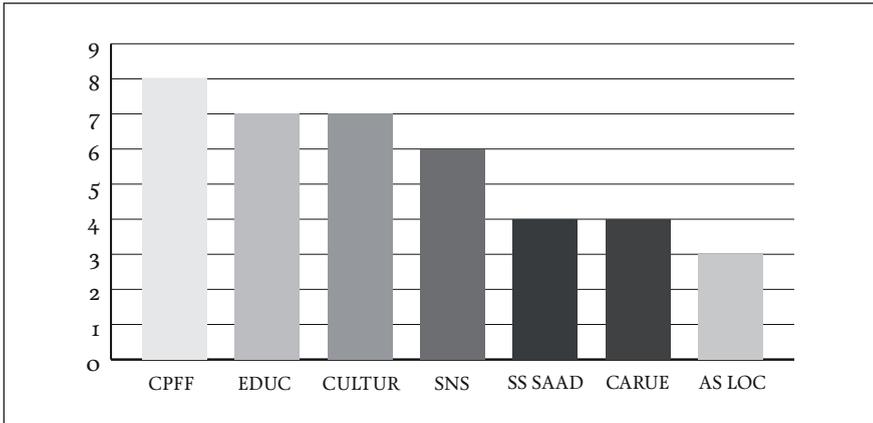
Más allá de esa docena de Conferencias Sectoriales activas, el resto de Conferencias Sectoriales a veces no se han llegado a constituir, en la mayoría de los casos permanecen en un estado de inactividad por falta de convocatoria e incluso hay supuestos donde pueden haberse extinguido.<sup>120</sup> Por tanto, sobre una extensa red de Conferencias Sectoriales, alrededor de una veintena no se reúne y puede no estar en funcionamiento desde hace tiempo. Se trata de una cifra abultada que debe incitar a la reflexión, pues el número de Conferencias Sectoriales creadas que no funcionan dobla el de las conferencias en activo. De este modo, la transparencia de estos órganos de cooperación debería servir no solo para medir y evaluar aquellos donde se registra actividad (algo que, en principio, se presupone si se crean), sino para saber lo que se crea y no funciona o incluso nunca ha funcionado (por inactividad), algo que está sucediendo en el Estado autonómico, pero que resulta insólito en el ámbito comparado. La respuesta jurídica a esta situación ha sido la regulación de la Ley 40/2015 que, como ya se ha visto, prevé, no sin polémica, la extinción de un órgano de cooperación si no se convoca en cinco años. Al margen de las dudas que suscita esta disposición, el número de Conferencias Sectoriales existentes en España es desorbitado con relación a los países descentralizados de nuestro entorno donde, como se verá, no superan la veintena.<sup>121</sup> La transparencia que hace visible lo que funciona —y también lo que no funciona— debería conllevar una revisión del número y de los cometidos de las Conferencias Sectoriales existentes.

---

120. Así, no se ha constituido la Conferencia Sectorial del Agua, resta pendiente de constitución la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (según datos del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, sobre Conferencias Sectoriales existentes, actualizado a 17.03.2015). En otros casos, la Conferencia Sectorial de Juego ha quedado suprimida por el Consejo de Políticas del Juego (información no pública facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

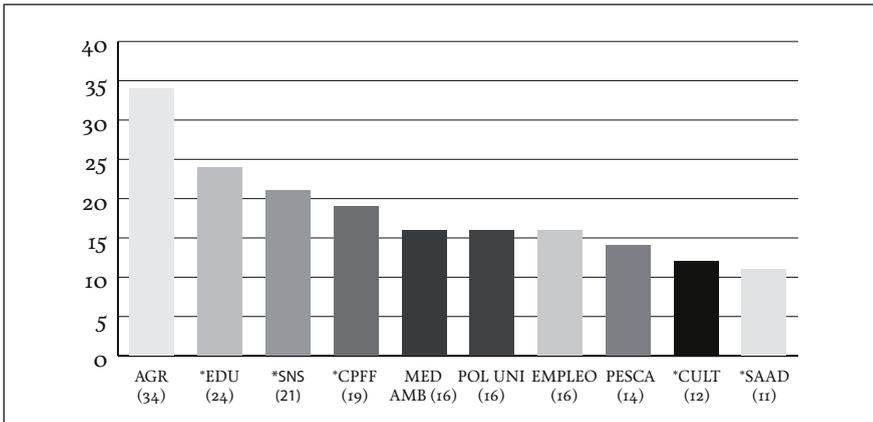
121. Véase *infra* el apartado 7 de este trabajo.

**GRÁFICO 1.** Volumen de información *online* de Conferencias Sectoriales (con espacio web propio antes de la Ley 19/2013)



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 2.** Actividad de las Conferencias Sectoriales. Reuniones 2010-2015 (Conferencias Sectoriales con al menos 2 reuniones al año en 5 años)



Con asterisco (\*) aquellas Conferencias Sectoriales que disponen de un espacio web propio.

Fuente: Elaboración propia

**TABLA 13. Acceso a la información pública de las Conferencias Sectoriales**

Órgano	Acceso <i>online</i> propio	Información pública vía MAP
Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)	Sí (web Ministerio Hacienda)	Sí
CS Agricultura y Desarrollo Rural	No	Sí
CS Turismo	No	Sí
CS Plan Nacional sobre Drogas	No	Sí
CS Educación	Si (web Ministerio Educación)	Sí
CS Consumo	No	Sí
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional Salud (SNS)	Sí (web Ministerio Sanidad)	Sí
CS Vivienda, Urbanismo y Suelo	No	Sí
Conferencia Nacional de Transporte	No	Sí
CS Medio Ambiente	No	Sí
Conferencia Asuntos Unión Europea (CARUE)	Si (web MAP)	Sí
CS Cultura	Sí (web Ministerio Cultura)	Sí
CS Infraestructuras y Ordenación Territorio	No	Sí
CS Industria	No	Sí
CS Pesca	No	Sí
CS Igualdad	No	Sí
CS Comercio Interior	No	Sí
CS Empleo y Asuntos Laborales	No	Sí
CS Pequeña y Mediana Empresa (PYME)	No	Sí
CS Juego	No	Sí
CS Administración de Justicia	No	Sí
CS Política Patrimonial	No	Sí
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	No	Sí
CS Administración Pública	No	Sí
Comisión de Recursos Humanos SNS	No	Sí
CS Asuntos Locales	Sí (web MAP)	Sí
CS Ciencia y Tecnología	No	Sí

Órgano	Acceso <i>online</i> propio	Información pública vía MAP
Consejo de Política Científica, Tecnológica, Innovación	No	Sí
Consejo de Política Seguridad	No	Sí
CS Telecomunicaciones y Sociedad información	No	Sí
Consejo Interterritorial de Internacionalización	No	Sí
Conferencia General Política Universitaria	No	Sí
CS Agua	No	Sí
CS Inmigración	No	Sí
CS Cooperación Territorial para el Desarrollo	No	Sí
CS Energía	No	Sí
Consejo Políticas del Juego	No	Sí
Consejo Territorial Servicios Sociales y Sistema Autonomía y Atención Dependencia (SAAD)	Sí (web Ministerio de Servicios Sociales)	Sí
CS Industria y PYME	No	Sí
Consejo para la Unidad de Mercado	No	Sí
CS Tráfico, Seguridad Vial, Movilidad Sostenible	No	Sí

Elaboración a partir de los datos sobre Conferencias Sectoriales existentes. Fuente: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (fecha de actualización: 17.03.2015)

**TABLA 14. Información *online* sobre la estructura de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio antes de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013**

IG=Información general; C= Composición; F= Funciones;  
OF= Organización y funcionamiento; GT= Grupos de trabajo; R=Reglamento

Conferencia Sectorial	IG	C	F	OF	GT	R
CPFF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Educación	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Cultura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sanidad		Sí	Sí	Sí	vía memorias	Sí

Conferencia Sectorial	IG	C	F	OF	GT	R
Servicios Sociales / Dependencia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
CARUE	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Asuntos Locales	Sí	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información online de cada conferencia (consulta: 09.12.2014)

**TABLA 15. Información *online* sobre la dinámica de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio antes de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013**

OD= Orden del día; R= Reuniones; L= Lugar; A= Asistentes; AC= Actas; NP= Nota de prensa

Conferencia Sectorial	R	L	A	OD	AC	Acuerdos	Memorias	NP
CPFF	No	No	No	No	No	Sí (selección desde 1986)	Sí (desde 1997-última 2013)	No
Educación	Sí	No	No	No	Sí	Sí (acuerdos recientes 2009-2011/ acuerdos CS publicados en BOE)	Resúmenes de actividad (desde 1986/87-ultimo 2013/14)	No
Cultura	Sí (desde 2004)	Sí	No	No	No	Sí (desde 2004-2015)	No consta	No
Sanidad	No	No	No	No	Sí	Sí (desde 1987-2012)	Sí (desde 2002-última 2013)	No
Servicios Sociales / Dependencia	No	No	No	No	No	Sí (desde 2007-2014 publicados en BOE)	No	No
CARUE	No	No	No	No	No	Sí (desde 1990/acuerdos publicados en BOE)	No	No
Asuntos Locales	Sí	No	No	No	No	Sí (2004, 2005, 2006, 2007)	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información *online* de cada conferencia (consulta: 09.12.2014)

### **4.2.3. La transparencia de las Comisiones Bilaterales**

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son mucho más desconocidas que las Conferencias Sectoriales. A diferencia de estas últimas, el Ministerio de Administraciones Públicas no elabora informes sobre aquellas comisiones. Inicialmente, los informes correspondientes a 2001 y 2002 incluyeron las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales. Sin embargo, desde esa fecha dicho departamento no incorpora informes relativos a dichas Comisiones. La transparencia de las Comisiones Bilaterales es escasa y no ha mejorado con el anclaje estatutario de algunas de ellas. Básicamente, su principal actividad, y sobre la que más sabemos de ellas, es su actividad en el procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos (art. 33.2 LOTC). Más allá de las Comisiones Bilaterales generales (estatutarias o no), formalmente existen las Comisiones Bilaterales específicas entre el Estado y algunas CC.AA. en determinados sectores donde la opacidad es casi total.

#### **4.2.3.1. La escasa transparencia de las Comisiones Bilaterales no estatutarias**

A pesar de ello, el Ministerio de Administraciones Públicas sigue siendo un actor importante en arrojar algo de luz sobre estos órganos de cooperación. La información que hace pública dicho ministerio sobre las Comisiones Bilaterales no estatutarias se circunscribe a sus funciones y normas de organización y funcionamiento (en los casos en los que consta su existencia y/o publicación). A diferencia de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales, y como ya se indicó, las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales reciben publicidad en el Boletín Oficial del Estado y, en principio, también en los diarios oficiales de las CC.AA.<sup>122</sup>

Más allá de las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales que se han hecho públicas (en otros casos, en ausencia de publicidad no es posible saber si no disponen de reglamento interno o éste no es público) ¿qué sabemos del rendimiento de estos órganos de cooperación? Como se vio, las normas de organización y funcionamiento interno (publicadas) de las Comisiones Bilaterales no estatutarias prevén

---

122. [http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/comisiones\\_bilaterales.html](http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales.html) (consulta 20.12.2014).

la publicación potestativa de los acuerdos adoptados por la Comisión en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, salvo en el caso de los acuerdos en el supuesto del artículo 33.2 LOTC cuya publicación es obligatoria. La transparencia de este procedimiento se analiza más adelante.

Las Comisiones Bilaterales no estatutarias no han dispuesto (en el momento de entrada en vigor de la legislación sobre transparencia) de sitios web propios. Por tanto, poco sabemos sobre estos órganos más allá de lo que publicita el Ministerio de Administraciones Públicas. En ausencia de visibilidad *online* propia, los acuerdos de las Comisiones Bilaterales —con ayuda de los buscadores de Internet— pueden aparecer en sitios curiosos o insospechados. Así por ejemplo, un Acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia relativo a la regeneración y renovación urbana de un núcleo de población está colgado en la página web del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo.<sup>123</sup> En otros casos, el conocimiento general de la actividad de estas comisiones reside en noticias de los medios de comunicación.

En cualquier caso, no se dispone de una información sistemática de la actividad singular de cada una de las Comisiones Bilaterales no estatutarias. Más allá del supuesto del artículo 33.2 LOTC se desconoce su número de reuniones, así como el resto de contenidos y acuerdos de las mismas.

#### 4.2.3.2. Las Comisiones Bilaterales estatutarias, ¿más transparentes?

Asimismo, el Ministerio de Administraciones Públicas, en su sitio web, también hace pública información sobre las Comisiones Bilaterales estatutarias, en particular sobre las constituidas con Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León (con Extremadura, pendiente de constitución).<sup>124</sup> En cada una de ellas consta su fundamento estatutario, composición, organización y funcionamiento, así como un listado de los acuerdos que resultan de cada reunión, pero no el texto íntegro de esos acuerdos.

---

123. [http://igvs.xunta.gal/ipecos-opencms-portlet/export/sites/default/PortalVivenda/Biblioteca/Contratos/20150618\\_ARRU\\_Nxcleo\\_de\\_Rinlo.pdf](http://igvs.xunta.gal/ipecos-opencms-portlet/export/sites/default/PortalVivenda/Biblioteca/Contratos/20150618_ARRU_Nxcleo_de_Rinlo.pdf) (consulta 20.09.2015).

124. [http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/comisiones\\_bilaterales.html](http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales.html) (consulta 20.12.2014).

Más allá del Ministerio de Administraciones Públicas, en la praxis preexistente a la entrada en vigor de la Ley 13/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la única Comisión Bilateral que ha dispuesto de un sitio web propio ha sido la Comisión Bilateral Generalitat-Estado prevista en el Estatuto catalán de 2006. Esta nueva Comisión estatutaria constituyó una de las regulaciones más novedosas del Estatuto catalán que pretendía claramente impulsar el uso de un instrumento que hasta entonces había tenido una vida poco significativa.

Dicho sitio web se halla en la página del Departamento de Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya. Allí figura el marco normativo de la nueva Comisión Bilateral, su composición y sus reuniones con un elenco de los principales acuerdos que se alcanzan en su seno, hasta que dejó de reunirse en julio de 2011.<sup>125</sup> Sobre dichos acuerdos hay un resumen de su contenido, o bien el enlace a una nota de prensa sobre él, pero tampoco se hace público el texto del acuerdo.

Respecto a la publicación en los boletines oficiales, el reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el único que ha recibido publicidad de entre las nuevas Comisiones Bilaterales estatutarias (simultáneamente en el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya), deja en manos de las representaciones de ambas partes la posibilidad de publicar los acuerdos en aquellos supuestos en los que “lo estimen adecuado, tras considerar el contenido y efectos de los mismos”. Asimismo, se prevé también la publicación preceptiva en los medios oficiales de los acuerdos de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos en el supuesto previsto en el artículo 33.2 LOTC. En la praxis, no consta la publicación de acuerdos en los boletines oficiales en la nueva etapa estatutaria, más allá de los acuerdos en el supuesto del mencionado artículo 33.2 LOTC.<sup>126</sup>

---

125. [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) (consulta 12.10.2011). En la XI Legislatura, véase el sitio web del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y de Transparencia de la Generalitat de Cataluña. [http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/](http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/) (consulta 19.01.2017)

126. Por el contrario, en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, consta en el DOGC la publicación del acuerdo de Gobierno sobre designación de la presidencia de la parte catalana en la Comisión Bilateral y otros órganos bilaterales, o los acuerdos de nombramiento de los miembros de la Comisión Bilateral y su Secretaría: <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/composicio/> (consulta 10.04.2016)

Además de los acuerdos, y como se indicó, el Estatuto de Autonomía catalán de 2006, y aquellos que siguieron más literalmente su estela, en particular el Estatuto andaluz, han apostado por prever la elaboración de una memoria anual sobre las actividades desplegadas por la nueva Comisión Bilateral estatutaria. Dicha memoria debe elevarse al Gobierno del Estado, al Gobierno autonómico, así como al Parlamento. La elaboración de este tipo de memorias constituye un instrumento de rendición de cuentas y evaluación de este tipo de órganos de cooperación.

Como indicado, las memorias se prevén ya en algunos casos en los reglamentos internos de las Conferencias Sectoriales, pero no existía ninguna norma que previera dicho instrumento en el caso de las Comisiones Bilaterales. De este modo, por obra de los nuevos Estatutos, la elaboración de dichas memorias en esas dos Comisiones Bilaterales no solo es obligatoria, sino que aparece por primera vez al más alto nivel normativo, como es el bloque de la constitucional.

Ahora bien, en la praxis solo consta la existencia de dichas memorias en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado durante cuatro anualidades (2007-2008/2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011) que coinciden con el periodo de su nueva constitución como Comisión Bilateral estatutaria y hasta el momento en que ha dejado de reunirse.<sup>127</sup> No consta que dichas memorias se hayan hecho públicas. Si bien su elaboración es preceptiva, no es obligatoria su publicidad. La ausencia de norma que obligue a la publicidad no impide que esta sea posible. De momento, el balance de la aplicación de las previsiones estatutarias que obligan a la elaboración de estas memorias resulta ambivalente: por un lado, cuando se han cumplido, han demostrado la utilidad de estas memorias, pero, por otro lado, en otros casos, tales memorias no se han elaborado o han dejado de elaborarse por inactividad del órgano.

---

127. En el caso del Parlamento de Cataluña, se han elevado a la Cámara las memorias correspondientes a los siguientes periodos: Durante la VII Legislatura: *Memòria de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat corresponent al període 2007-2008* (BOPC 330 de 13.10.08 p. 55), *Memòria de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat corresponent al període 2008-2009*, (BOPC 685 de 26.04.10 p. 56) y durante la IX Legislatura, *Memòria de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat corresponent al període 2009-2010* (BOPC 187 de 21.11.11 p. 46), *Memòria de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat corresponent al període 2010-2011* (BOPC 187 de 21.11.11 p. 46). Desde 2011 (y coincidiendo con la falta de actividad de la Comisión Bilateral), no consta que se hayan remitido más memorias al Parlamento catalán. En el Parlamento de Andalucía no consta que se hayan elevado al mismo las memorias correspondientes a su Comisión Bilateral.

#### 4.2.3.3. La transparencia de las Comisiones Bilaterales en el supuesto del artículo 33.2 LOTC

Tanto las Comisiones Bilaterales no estatutarias, como las nuevas Comisiones Bilaterales estatutarias tienen la función de resolución extrajudicial de controversias que les asigna el artículo 33.2 LOTC en la redacción que le dio su reforma de 2000: esto es, los acuerdos de resolución extrajudicial de conflictos tendentes a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con rango de ley del Estado o de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.

En la aplicación práctica de ese procedimiento deben diferenciarse: por un lado, los acuerdos de las partes de inicio de negociaciones y los acuerdos sobre finalización de estas con éxito o no.

En la praxis, se publican todos los acuerdos de inicio de negociaciones, tal y como prevé la ley. Recuérdese que el artículo 33.2 c) LOTC solo exige la publicación de estos acuerdos tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Nada se dice sobre la publicidad de los acuerdos que ponen punto y final a este procedimiento de resolución extraprocesal de controversias en el seno de un órgano de cooperación intergubernamental.

¿Qué sucede con los acuerdos de finalización? A pesar de que en estos casos no hay norma que prescriba su publicación de forma expresa, un buen número de ellos también se publican en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

A título de ejemplo, en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en Cataluña (en concreto, de su Subcomisión encargada del procedimiento del artículo 33.2 LOTC), un estudio empírico ha puesto de manifiesto que, durante la primera década de vigencia del nuevo Estatuto catalán, el 52% de los acuerdos de finalización de este procedimiento han recibido publicidad en el Boletín Oficial del Estado.<sup>128</sup> Si bien no existen estudios similares en el resto de Comisiones Bilaterales, sí es posible constatar que un buen número de acuerdos de finalización del procedimiento en estas comisiones recibe publicidad, pero no en todos los casos. De este modo, ello parece indicar que, al no existir una obligación jurídica de publicidad al respecto (como sí sucede con el acuerdo de inicio de nego-

---

128. Castrillo Vivancos, *La actuación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en el procedimiento del artículo 33.2 de la LOTC*, vid. Anexo: [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG\\_dcastrillovivancos.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG_dcastrillovivancos.pdf) (consulta 15.05.2016).

ciaciones), reside en la Comisión Bilateral la decisión de dar publicidad en el Boletín Oficial del Estado a este tipo de acuerdos en algunos casos y en otros no.

La publicación de este tipo de acuerdos resulta sumamente interesante porque indican el resultado de las negociaciones con todas sus variables posibles: la existencia de acuerdo y el éxito de la negociación, o bien la inexistencia de acuerdo y la vía libre para la interposición del recurso de inconstitucionalidad. En el caso de acuerdo, las partes pueden pactar zanjar las discrepancias a través de distintas vías: promover un proyecto para la derogación del precepto o los preceptos controvertidos, la modificación de la norma en el sentido pactado e incluso el compromiso de una determinada interpretación con un contenido concreto del precepto controvertido.

En más de la mitad de los casos, el Estado y las CC.AA., en el seno de las Comisiones Bilaterales y a través de este procedimiento, pactan el significado que para el Estado y para la Comunidad Autónoma tiene una norma con rango de ley objeto de la controversia. Por tanto, estos acuerdos de finalización del procedimiento constituyen el último elemento de definición de una norma legal.<sup>129</sup>

Sin embargo, no siempre los acuerdos de finalización de las negociaciones se hacen públicos. La causa de la no publicación radica en razones de confidencialidad de las negociaciones. El artículo 33.2 LOTC constituye un trámite facultativo para las partes en el procedimiento para interponer un recurso. Abierta la negociación en una Comisión Bilateral para intentar evitar la litigación ante el Tribunal Constitucional, puede no haber acuerdo por motivos diversos: ya sea porque no se llega a firmar el acuerdo (a veces no hay fracaso en la negociación, pero no se firma el acuerdo, o se está a la espera de una sentencia del Alto Tribunal), ya sea porque no se concluyen con éxito las negociaciones y se abre la posibilidad de interponer el recurso.

La transparencia de los acuerdos de finalización, esto es, su publicación en los Boletines Oficiales del Estado y de las CC.AA. solo sucede si hay éxito en la negociación y se evita el recurso. En ese supuesto, el acuerdo se comunica al Tribunal Constitucional y su publicación sucede de forma simultánea en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las Comunidades Autónomas. En el resto de casos, no se publican los acuerdos de finalización haya o no haya interposición de recurso. Si existe la interposición, esta será susceptible de conocimiento general, ya que debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado. En el caso de que tras la finalización

---

129. Roig Molés, "Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales", 39-70.

sin éxito no haya interposición del recurso, no se hace público el eslabón en la cadena que permita reconstruir el final de la controversia abierta.

Más allá de la publicación (o no) en los medios oficiales de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el marco del artículo 33.2 LOTC, ¿hay obligaciones de remisión de los mismos a los parlamentos implicados? Por el momento, no consta la existencia de obligaciones específicas de información de los gobiernos a los parlamentos. Los parlamentos solo conocen de estos casos a través de los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente y, por tanto, con las mismas limitaciones sobre la transparencia de los mismos que cualquier ciudadano.

#### 4.2.3.4. ¿Y los órganos bilaterales específicos?: ¿constituidos?, ¿funcionan?

Como indicado, junto a las Comisiones Bilaterales generales constituidas entre el Estado y cada una de las CC.AA. hay también Comisiones Bilaterales constituidas sobre algún sector específico con ciertas CC.AA. Al margen de los órganos bilaterales en materia fiscal creados con las dos CC.AA. con un régimen de financiación especial, País Vasco y Navarra, consta la creación de Comisiones Bilaterales en diversos ámbitos, como asuntos europeos (con tres CC.AA.: País Vasco, Cataluña y Canarias), o en materia de inmigración (con dos CC.AA.: Cataluña y Canarias). Las últimas informaciones de las que se dispone sobre la actividad de estos órganos bilaterales se hallan en un informe del Ministerio de Administraciones Públicas que se remonta a 2004.<sup>130</sup> Sobre alguno de esos órganos sobrevuela incluso la duda de su existencia, pues podrían incluso haberse extinguido: por ejemplo, los cometidos de la Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y Cataluña, tanto en materia de asuntos europeos como en materia de inmigración, posiblemente han pasado a ser absorbidos por la Comisión Bilateral estatutaria entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, pero se trata solo de una suposición ya que no se ha hecho pública la extinción del órgano bilateral previo.

Junto a esos órganos bilaterales específicos, los Estatutos de segunda generación supusieron una apuesta clara y polémica en favor de la bilateralidad que se tradujo en el anclaje estatutario de las Comisiones Bilaterales

---

130. Ministerio de Administraciones Públicas, *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*, 61-62.

generales vistas, pero también en la previsión de nuevos órganos bilaterales en sectores específicos. En este sentido, se han previsto órganos bilaterales en materia de infraestructuras (en dos CC.AA.: Cataluña y Andalucía), así como las Comisiones Mixtas en Asuntos Económicos y Fiscales (con cinco CC.AA.: Cataluña, Baleares, Andalucía Aragón, Extremadura). Sobre el funcionamiento real de estos órganos bilaterales específicos previstos en los nuevos Estatutos se sabe todavía menos que respecto a los anteriores ¿se han llegado a crear?, ¿se reúnen? De nuevo, más allá del Estatuto que los prevé (por tanto, más allá de lo que aparece en un boletín oficial), no hay información institucional pública sobre la creación de estos órganos y su funcionamiento, salvo en el caso de las comisiones constituidas con Cataluña, donde a través de la página web del Departamento en materia de Relaciones Institucionales se brinda un mínimo de información sobre las mismas.<sup>131</sup> Específicamente, respecto a las Comisiones Mixtas en Asuntos Económicos y Fiscales, hay Estatutos que imponen la obligación para la parte autonómica de la comisión de rendir cuentas al Parlamento. Esa obligación se ha articulado a través de memorias que eleva la comisión a la cámara autonómica.<sup>132</sup>

**TABLA 16. Acceso a la información pública de las Comisiones Bilaterales**

Órgano	Acceso <i>online</i> propio (en las CC.AA.)	Información pública vía MAP
Comisiones Bilaterales estatutarias		
Cataluña	Sí (web Departamento Relaciones Institucionales)	Sí
Andalucía	No	Sí

131. Hay información sobre la naturaleza, las funciones y la composición de estos órganos, pero raramente sobre su número de reuniones y funcionamiento real, por ejemplo, consta una relación de actividades de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre 2007-2011, en la página web del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y de Transparencia de la Generalitat de Cataluña: <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/> (consulta: 15.03.2017). Sobre su base normativa y sus funciones (pero, no sobre su actividad real), *vid.* la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Organos%20de%20relacion%20con%20las%20Comunidades%20Autonomas.aspx> (consulta: 17.03.2017).

132. Así, en los Estatutos de Cataluña (art. 201. 4 EAC) y Aragón (art. 109.3 EAArag). En el caso del Parlamento catalán, consta la remisión de la *Memòria de la part catalana de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals sobre les activitats de la Comissió en el període 2007-2010* (BOPC 3, 31.12.2010, 8).

Órgano	Acceso <i>online</i> propio (en las CC.AA.)	Información pública vía MAP
Aragón	No	Sí
Castilla-León	No	Sí
Extremadura (pendiente constitución)	—	—
Comisiones Bilaterales no estatutarias		
Navarra	No	Sí
Comunitat Valenciana	No	Sí
Galicia	No	Sí
País Vasco	No	Sí
Región de Murcia	No	Sí
Illes Balears	No	Sí
Cantabria	No	Sí
Extremadura	No	Sí
Principado de Asturias	No	Sí
Ciudad de Ceuta	No	Sí
Ciudad de Melilla	No	Sí
Castilla-La Mancha	No	Sí
Madrid	No	Sí

Elaboración a partir de los datos sobre Comisiones Bilaterales. Fuente: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales

**TABLA 17.** Acceso a la información pública de los órganos bilaterales específicos

Comisiones Bilaterales específicas antes nuevos EE.AA.	Acceso <i>online</i> propio	Información pública vía MAP
Comisión Bilateral asuntos UE		
País Vasco	No	No
Cataluña	No	No
Canarias	No	No
Comisión Bilateral inmigración		
Cataluña	No	No
Canarias	No	No
	No	No

Comisiones Bilaterales específicas antes nuevos EE.AA.	Acceso <i>online</i> propio	Información pública vía MAP
Comisiones Bilaterales específicas tras los nuevos EEAA		
Comisión Bilateral infraestructuras		
Cataluña	Sí (web Departamento Relaciones Institucionales)	No
Andalucía	No	No
Comisión Mixta Asuntos Económicos y Fiscales		
Cataluña	Sí (web Departamento Relaciones Institucionales / web Ministerio Hacienda y Función Pública)	No
Islas Baleares	Sí (web Ministerio Hacienda y Función Pública)	No
Andalucía	Sí (web Ministerio Hacienda y Función Pública)	No
Aragón	Sí (web Ministerio Hacienda y Función Pública)	No
Extremadura	Sí (web Ministerio Hacienda y Función Pública)	No

Fuente: Elaboración propia

### 4.3. La transparencia de los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.: publicación, registro e informes

Los convenios han sido históricamente el primer instrumento cooperativo en el Estado autonómico. Desde su aparición en 1979, su uso ha sido recurrente hasta el punto de convertirse en la técnica de cooperación más frecuente con una relevante dimensión financiera, pues ha sido habitual que los convenios hayan tenido un contenido dinerario. La publicación de los convenios entre el Estado y las CC.AA. en los medios oficiales es una preocupación que aparece en el inicio del Estado autonómico. La norma que regula esta cuestión actualmente es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Allí se prevé la publicación de los “convenios suscritos por la Administración General del Estado” como condición de eficacia de los mismos, y “una vez inscritos en el Registro

Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal [...] Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma” (art. 48.8).

Como indica su tenor esta regulación no se refiere solo a los convenios entre el Estado y las CC.AA., como sí hacía su predecesora, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, donde se preveía que los convenios verticales debían publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva. Como indicado, hasta la ley estatal de transparencia las primeras obligaciones de publicidad activa en materia de relaciones intergubernamentales previstas en una ley han sido las relativas a la publicación de los convenios verticales.

La ordenación de la publicación de un convenio en el Boletín Oficial de Estado compete al departamento ministerial correspondiente.<sup>133</sup> La Ley 30/1992 supuso un esfuerzo importante por hacer públicos en los medios oficiales los convenios entre el Estado y las CC.AA. Si a principios de los años noventa no todos los convenios recibían publicidad, a partir de esta ley se ha incrementado la publicación de los mismos y, con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, habrá que ver el impacto del nuevo marco normativo. Ni la ley vigente ni la anterior han previsto un plazo para hacer efectiva la publicación.

A pesar del esfuerzo por publicar los convenios y reducir el tiempo que media entre la suscripción y la publicación, en la praxis cooperativa sigue habiendo convenios que no se publican, se publican con un notable retraso, se publican en el Boletín Oficial del Estado, pero no en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma o se publican en este último medio pero no el Boletín Oficial del Estado (aunque así se exija legalmente).<sup>134</sup> Las causas de esa situación son variadas: básicamente falta interiorizar la obligación de publicación y la importancia de hacerlo en el menor tiempo posible desde la suscripción.

Asimismo, desde los inicios del Estado autonómico, el Ministerio de Administraciones Públicas he ejercido la tarea de registro de los convenios

---

133. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas (apartado noveno).

134. Así, un caso extravagante de retraso en la publicación, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, y el Instituto Madrileño de Desarrollo del Gobierno de Madrid, para el Desarrollo de la Estrategia Estatal de Innovación en la Comunidad Autónoma de Madrid, suscrito el 27 de octubre de 2010 y publicado el 22 de noviembre de 2011.

verticales.<sup>135</sup> Ese registro ha funcionado en la práctica como una enorme y valiosa base de datos, pero su naturaleza y funciones no han sido objeto de una regulación adicional. La Ley 40/2015 prevé en los términos ya examinados, y como gran novedad, la creación de un Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación en el que la inscripción de los convenios verticales se configura como su condición de eficacia junto con la publicación de estos (art. 48. 8). Más allá de ello, la Ley 40/2015 potencia la generalización de los registros de convenios en las CC.AA., al prever la creación de estos registros electrónicos en ellas (art. 144.3). Este Registro Electrónico estatal se constituye *ex novo* con la entrada en vigor de la Ley 40/2015. En las CC.AA., ya funcionan algunos registros de convenios electrónicos que se han revelado como un importante instrumento de transparencia, ya que permiten ordenar y localizar la información temáticamente.

Hasta el momento, gracias a la labor del registro de convenios verticales que lleva a cabo el Ministerio de Administraciones Públicas, dicho departamento puede elaborar los *Informes sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.* que viene realizando desde finales de los años ochenta. De hecho, los informes públicos con más solera que elabora el Ministerio de Administraciones Públicas sobre relaciones de cooperación son justamente los relativos a los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA. El primer informe sobre convenios, en lo que consta, hecho público por el Ministerio de Administraciones Públicas data de 1998, si bien se venían elaborando desde hacía una década.

Desde entonces, se han publicado anualmente los correspondientes informes sobre este instrumento. En los últimos años, ello se hace telemáticamente en la sede web del ministerio, de modo que dicha información es accesible con carácter general.<sup>136</sup> Al igual que en el caso de los *Informes sobre Conferencias Sectoriales*, el ministerio ha realizado los *Informes sobre convenios de colaboración* al amparo de sus competencias sobre seguimiento de la cooperación autonómica, pero no existe ninguna disposición que obligue a su publicidad, más allá de dar conocimiento general sobre este

---

135. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Noveno segundo párrafo: “Asimismo, la unidad promotora de los mismos remitirá una copia del texto suscrito a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales a efectos de constancia y registro”.

136. Desde 2008, se hallan colgados en la página web indicada los *Informes sobre convenios*, antes en soporte papel.

sector de la actividad cooperativa. De esta manera, dichos informes forman parte de la política comunicacional de este departamento en materia de cooperación territorial en el Estado autonómico.

Los criterios y metodología con los que son elaborados dichos informes han sufrido variaciones desde su inicio, pero todos ellos presentan un contenido mínimo en el que se sistematiza la normativa reguladora de los convenios, así como datos empíricos sobre la actividad convencional del año en curso (además, en sendos anexos figuran los datos desglosados de los convenios por sectores ministeriales y por CC.AA., así como un listado completo de convenios suscritos por el poder central por año).

La relevancia de estos informes radica en varios extremos. Por lo pronto, la obligación de publicar los convenios verticales en los medios oficiales en una norma legal aparece en 1992 con la citada Ley 30/1992, en los términos ya vistos. Hasta ese momento, la publicación era errática y, justamente, la previsión de aquella ley se introdujo para prescribir con carácter general, y en una norma con rango legal, la publicación de este instrumento e introducir mayor transparencia sobre este instrumento. La ventaja de la publicación en los medios oficiales es que permiten acceder al texto del convenio. Sin embargo, y a pesar de la existencia de la obligación de publicidad de los convenios en el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de las CC.AA. (esta última ahora facultativa), el Ministerio de Administraciones Públicas ofrece una información de mayor calidad: los informes del ministerio ofrecen la información sistematizada, mientras que en los medios oficiales aparece un goteo (a veces incompleto) de convenios, pues siguen sin publicarse en algunos casos, o se publican con retraso. Además, dichos informes cuentan ya con un histórico importante, lo que permite no solo retomar información de años anteriores, sino localizar las novedades y evaluar líneas de cooperación.

Los convenios en España son un instrumento de suscripción bilateral mayoritariamente, pues casi no hay convenios multilaterales (no como tales, ni como convenios de Conferencia Sectorial). Sin embargo, y esto es una singularidad del sistema cooperativo en el Estado autonómico, los convenios entre el Estado y las CC.AA. en muchos casos son materialmente multilaterales, esto es, sirven para desarrollar un programa común (o convenio-tipo), con sus correspondientes fondos estatales, que ofrece el ministerio correspondiente a las CC.AA. y potencialmente pueden suscribir todas o la mayoría de ellas. Salvo que se haga una búsqueda histórica, el goteo de convenios en los medios oficiales difícilmente permite ver en toda su magnitud esas “familias de convenios” o “convenios clónicos” que

se han convertido en uno de los instrumentos más consolidados para llevar a cabo políticas del poder central en las CC.AA.<sup>137</sup>

Además, el Ministerio de Administraciones Públicas ofrece una valiosa información sobre la dimensión financiera de los convenios verticales en el Estado autonómico. La importancia de dicha dimensión en la actividad convencional constituye una de las peculiaridades en el contexto comparado de este instrumento en España. En ningún país de nuestro entorno los convenios tienen un contenido financiero tan marcado, ni sirven con la intensidad que se produce en el nuestro para territorializar subvenciones del poder central, en uso de su *spending power*, a las CC.AA. De ahí la vinculación de muchos convenios al ejercicio presupuestario. El análisis de la dimensión financiera de los convenios de colaboración que contienen los *Informes* del Ministerio de Administraciones Públicas es la única fuente que permite conocer unos datos que se gestionan dentro una administración. Si bien la importancia de los convenios que territorializan subvenciones ha sido claramente decreciente desde el inicio de la crisis económica y financiera —y en razón de las normas de contención de gasto— una gran mayoría de convenios entre el Estado y las CC.AA. sigue teniendo ese componente dinerario.

Los informes elaborados por un departamento ministerial siempre pueden ser sospechosos de dar el punto de vista del departamento que los redacta, pero es indudable que la información que contienen arroja luz sobre un sector donde, sin esos datos, sería prácticamente imposible procesar la ingente información (millares de convenios) que representa este sector.

#### 4.4. ¿Y los parlamentos?: actores débiles en la rendición de cuentas en materia de cooperación vertical

La transparencia pretende empoderar a los ciudadanos también cuando su gobierno actúa de forma concertada en el marco de órganos o instrumentos de cooperación. Pero ¿y los parlamentos? La clásica rendición de cuentas se ha construido como una relación del gobierno respecto al poder legislativo. Esa relación se construye entre el ejecutivo y su cámara.<sup>138</sup>

---

137. Una mención expresa a los convenios de colaboración como instrumentos de política autonómica en: Ministerio de Administraciones Públicas, *Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Informe anual 1998*, 39.

138. Saunders, “Accountability and Access in Intergovernmental Affaires”, 1.

En nuestro sistema institucional, cada gobierno es responsable delante de su parlamento. Los órganos de cooperación en cuanto tales no tienen responsabilidad política delante de aquel. Son los gobiernos individuales los que rinden cuentas ante su correspondiente cámara de sus relaciones de cooperación intergubernamental.

El papel de los parlamentos en este punto respecto a la cooperación vertical es bastante desconocido en el Estado autonómico.<sup>139</sup> Sin perjuicio de los tradicionales instrumentos de control parlamentario, las vías específicas de rendición de cuentas en materia de cooperación vertical pueden tener tres modalidades: obligaciones de naturaleza informativa por parte de un gobierno a su parlamento, presentación de memorias a la cámara, y creación de comisiones *ad hoc* para el seguimiento de las relaciones de cooperación.

Primero, existen obligaciones de información que pesan sobre el Gobierno central respecto a las Cámaras.

Por un lado, las obligaciones de información en materia de cooperación vertical más habituales se prevén en materia de convenios entre el Estado y las CC.AA. En este caso, se inscribe la obligación que pesa sobre el Gobierno del Estado de remitir los convenios verticales al Senado (art. 50 e, Ley 40/2015). Se trata de una obligación que ya estaba prevista en la anterior Ley 30/1992, donde ahora se indica quién debe remitirla: el Ministerio de Administraciones Públicas. En la práctica, a dicha obligación se da cumplimiento mediante la remisión de los *Informes sobre convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.* que anualmente elabora el Ministerio de Administraciones Públicas. En algunas CC.AA., se ha regulado también la obligación del ejecutivo de remitir los convenios verticales al Parlamento autonómico a los efectos normalmente de su comunicación.<sup>140</sup>

Por otro lado, están las obligaciones de información a la Comisión General de las Comunidades Autónomas constituida en el Senado que puede ser de diversa índole en esta materia: sobre los acuerdos alcanzados en los

139. Con relación a la rendición de cuentas en sede parlamentaria se ha enviado un cuestionario al Congreso de los Diputados, al Senado y a todos los parlamentos autonómicos. Conste mi agradecimiento por los valiosos datos suministrados para la elaboración de este epígrafe.

140. Hecha excepción de Navarra donde es precisa la autorización del Parlamento en un convenio con el Estado “cuando supongan modificación o derogación de alguna ley foral o exijan medidas legislativas para su ejecución” (art. 26 b, LORAFNA), o en la Comunidad Valenciana, donde todo convenio vertical precisa aprobación de las Cortes Valencianas (art. 59.1 EAC-Val). *Vid.* García Morales, “La intervención de los Parlamentos en los convenios”, 39-88. Extensamente, sobre el papel del parlamento en los convenios, González García, *Parlamento y convenios de colaboración*.

órganos de cooperación, sobre los acuerdos entre el Gobierno y las CC.AA., y sobre los procedimientos ante el Tribunal Constitucional contra normas de las CC.AA.

El Reglamento de la Cámara alta atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la función de “recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera” (art. 56 g, RS). A diferencia de los convenios verticales, en ausencia de una obligación legal que prescriba al Gobierno central el envío de esa comunicación a la Cámara, depende de la voluntad de éste su remisión al Senado, o bien de que un senador así lo solicite. La referencia que se hace en este precepto al Consejo de Política Fiscal y Financiera pone también de manifiesto que normalmente, hecha excepción de los temas de cooperación financiera, el resto de las relaciones intergubernamentales no suelen ser una prioridad para los parlamentos.<sup>141</sup>

Asimismo, otra de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es “ser informada por el Gobierno de los acuerdos que se celebren entre él y las Comunidades Autónomas” (art. 56 e, RS). En este caso, hay una previsión de esta remisión y de su carácter obligatorio en los términos ya vistos, al estar regulada esa obligación con relación a los convenios verticales. En la práctica, la obligación de remisión de estos convenios al Senado por parte del Ministerio de Administraciones Públicas se cumple enviado a esta Comisión los *Informes sobre convenios* mencionados.

El Reglamento del Senado también prevé que una de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es “ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, y a recibir informe periódico del Gobierno sobre la conflictividad entre el Estado y las CC.AA.” (art. 56 f, RS). Sin embargo, dicho precepto no hace referencia específica a las Comisiones Bilaterales ni a las previsiones del artículo 33.2 LOTC. En la práctica, el Gobierno remite a esta comisión información sobre los recursos interpuestos, así como los informes que elabora el Ministerio de Administraciones Públicas sobre conflictividad en el Estado autonómico. Sin embargo, no hay obligaciones específicas de remisión de los acuerdos en el seno de las Comisiones Bilaterales sobre el procedimiento del artículo 33.2 LOTC.

---

141. Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 483.

Segundo. Una originalidad del Estado autonómico es la elaboración de memorias por parte del órgano de cooperación, o bien de la parte autonómica que forma parte del órgano de cooperación, que se elevan al Parlamento.

En efecto, algunos Estatutos de autonomía de segunda generación (en particular, el Estatuto catalán y el andaluz) han previsto que las nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación de la Comunidad con el Estado elaboren una memoria de actividades que deben elevar con carácter anual al Gobierno del Estado, al Gobierno de la Comunidad Autónoma y al Parlamento.<sup>142</sup> En la praxis, solo consta la elaboración de esas memorias en el caso de la Comisión Bilateral entre la Generalitat y el Estado. Sus memorias se envían al Parlamento de Cataluña. Dichas memorias no se hacen públicas, pero pueden ser consultadas en el archivo de la institución.<sup>143</sup>

Asimismo, determinados Estatutos de segunda generación han previsto también que la parte autonómica en las nuevas Comisiones Mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Comunidad rinda cuentas al Parlamento (así, en el caso de los Estatutos de Cataluña y Aragón).<sup>144</sup> En la práctica, dicha previsión se cumple elevando al Parlamento autonómico una memoria que elabora la parte autonómica de dicha comisión.

Tercero. Más allá de las obligaciones de información a los parlamentos, en el Estado autonómico no se han creado comisiones parlamentarias con funciones relacionadas con la rendición de cuentas de las relaciones cooperativas. Esta cuestión se halla sectorializada por materias y se reconduce a cada una de las comisiones sobre un sector concreto.

En el Senado, la Comisión General de las Comunidades Autónomas es una comisión parlamentaria con funciones de seguimiento de las relaciones entre el Gobierno central y las CC.AA. y competencias de cariz sobre todo informativo en este ámbito. En la praxis, en los últimos tiempos se detecta una tendencia a una escasa actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas, lo que dista mucho de la actividad de otras comisiones. En la XII Legislatura la Vicepresidenta del Gobierno ha com-

---

142. Así, en Cataluña (art. 183. 4 EAC) y en Andalucía (art. 120.3 EAAnd).

143. Como ya se ha visto *supra* en el epígrafe 4.2.3.1. en el apartado 4 de este trabajo.

144. En Cataluña (art. 201. 4 EAC) y en el caso de Aragón (art. 109.3 EA Aragón). Como se ha indicado, *supra* en el epígrafe 4.2.3.4 solo consta la remisión de esa memoria en el Parlamento catalán.

parecido ante esta comisión para dar cuenta de los resultados de la VI Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 en el Senado.<sup>145</sup>

En los parlamentos autonómicos no hay comisiones con funciones específicamente de seguimiento de la cooperación. Esta cuestión se reconduce a cada una de las comisiones específicas por razón de la materia. Hay parlamentos como el caso del de La Rioja, donde se ha creado una Comisión de estudio para el análisis de todos los convenios que ha suscrito el gobierno autonómico con otras Administraciones Públicas en atención a una evaluación de los recursos públicos que se canalizan a través de este instrumento.<sup>146</sup>

Ante ese panorama, los instrumentos de rendición de cuentas en este campo en sede parlamentaria son instrumentos de control clásico del Derecho parlamentario: preguntas, interpelaciones y solicitud de información a petición de parlamentarios, o bien comparecencias a petición de aquellos o de los propios miembros del gobierno. El uso que se hace de estos instrumentos en el caso de las relaciones cooperativas varía mucho en la vida parlamentaria de cada una de las cámaras del Estado autonómico.

En el caso de la Conferencia de Presidentes, suelen ser los propios presidentes de los Ejecutivos los que comparecen a petición propia para explicar sus resultados. En este sentido, en el Parlamento balear se ha aprobado en 2008 incluso una proposición no de ley con el siguiente tenor:<sup>147</sup>

El Parlamento de las Illes Balears insta al presidente del Gobierno de las Illes Balears a establecer, en relación con la denominada Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, con el Presidente del Gobierno de España, los mecanismos de consulta y control siguientes:

1. Previamente a cada Conferencia que haya de celebrarse, el Presidente de las Illes Balears recabará las opiniones y propuestas de los diferentes grupos parlamentarios.

2. Después de la celebración de la Conferencia, el presidente de las Illes Balears informará al Parlamento de las Illes Balears de los contenidos y de los resultados obtenidos mediante comunicación o de otra forma pertinente.

---

145. Diario de Sesiones. Senado n.º 49 24.01.2017, I.

146. Comisión de estudio para el análisis de todos los convenios que el Gobierno regional firme con instituciones públicas o privadas (BOPR serie B, n.º 5, de 09/09/15).

147. En la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales, BOPIB n.º 36, de 11 de abril de 2008, 999.

En el caso, de las Conferencias Sectoriales, a veces los ministros y los consejeros pueden comparecer a petición propia, o bien a solicitud de los parlamentarios para explicar su posición en una Conferencia Sectorial.<sup>148</sup> Con relación a este instrumento, el interés parlamentario se ha centrado en la Conferencia Sectorial de Educación y el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Menos atención parlamentaria han reclamado las Comisiones Bilaterales. No obstante, con relación a ellas, el proyecto de modificación del Reglamento de las Cortes de Aragón en curso de tramitación en 2017 ha previsto con carácter general la posibilidad de comparecencia de la Presidencia de la delegación aragonesa de la Comisión Bilateral Aragón-Estado ante la Comisión Institucional o ante el Pleno, en todos esos casos se prevé que pueda ser, a petición propia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados. En el caso de que dicha previsión se apruebe finalmente, constituirá la primera disposición de un reglamento parlamentario que contempla un instrumento de control respecto a un órgano de cooperación:

Artículo 245. Comparecencia de la Presidencia de la delegación aragonesa de la Comisión Bilateral Aragón-Estado. Quien ejerza la Presidencia de la delegación aragonesa de la Comisión bilateral de Cooperación Aragón-Estado *podrá* comparecer ante la Comisión Institucional y de Desarrollo estatutario para informar de los acuerdos adoptados en el seno de la misma, a petición propia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados (la cursiva es mía).

Esa misma posibilidad de comparecencia se prevé también para la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros y la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma.<sup>149</sup>

---

148. En cada Parlamento autonómico se han generado unas dinámicas propias en función a veces de sus mayorías parlamentarias. Así, en el País Vasco los gobiernos suelen ser en minoría, de modo que no son extrañas las comparecencias de Consejeros en el Parlamento vasco para explicar su posición en órganos de cooperación. En otros casos, como en el Parlamento de Castilla y León, consta la comparecencia del responsable de Agricultura a petición propia para informar sobre los acuerdos en temas europeos (p. ej. sobre la revisión de la Política Agraria Común (DS (P) n.º 58/6 del 14-12-2005, DS(P) n.º 46/7 del 9-12-2008).

149. Proyecto de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón: "Artículo 246. Comparecencia de la delegación aragonesa de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón. La delegación aragonesa en la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón *rendirá* cuentas ante la Comisión Institucional y de Desarrollo estatutario sobre el cumplimiento de las

Por lo que respecta a las preguntas o a las solicitudes de información, su uso depende, en la mayoría de las ocasiones, no tanto del interés por las relaciones de cooperación, sino del interés por un tema concreto que se articula por la vía cooperativa: por ejemplo, hay temas donde el interés no radica en la Conferencia Sectorial sino en la importancia política del tema (claramente en el caso de la financiación, o de educación);<sup>150</sup> mientras que en otros supuestos el interés y la persistencia parlamentarios se suscitan con relación a cuestiones de particular interés para una Comunidad que se articulan mediante convenios (v. gr. en el caso de infraestructuras viarias).<sup>151</sup> En la praxis parlamentaria, las solicitudes de información ligadas al ejercicio de las funciones parlamentarias son la figura a través de la cual se acceden a las actas de las Conferencias Sectoriales o de las Comisiones Bilaterales.<sup>152</sup> Ello acostumbra a ser el resultado de iniciativas puntuales cuya causa radica más en un interés de un parlamentario concreto que en el interés por el funcionamiento de los mecanismos de cooperación.

El dato que la praxis parlamentaria arroja es que las cámaras en el Estado autonómico desempeñan un papel marginal en la rendición cuentas de la cooperación. Eso no es extraño en el Derecho comparado, pues también en los países de nuestro entorno es una afirmación recurrente el papel secundario de la institución parlamentaria en este campo. Sin embargo,

---

disposiciones contenidas en el Estatuto de Autonomía, a petición propia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados” (la cursiva es mía). “Artículo 247. Comparecencia de la representación de la Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Aragón. La representación de la Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias dará cuenta periódicamente de su gestión ante la Comisión Institucional y de Desarrollo estatutario y, en todo caso, a petición propia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados” (BOCA n.º 142, 10.03.2017, 10851).

150. La actividad de la Conferencia Sectorial de Educación ha concitado la atención de muchos parlamentos autonómicos, en especial, con relación a la LOMCE, así: en el Parlamento de Navarra, preguntas parlamentarias (B-14/DEC-0019), o en el Parlamento de Cataluña, también preguntas al Gobierno sobre la Conferencia Sectorial de Educación (BOPC n.º 308, 02.05.2012, 7, 23, BOPC n.º 276, 02.12.2016, 7, 24). En esta cámara, también numerosas preguntas sobre el Consejo de Política Fiscal y Financiera (BOPC n.º 360, 24.07.2012, 3, 13; BOPC n.º 232, 24.01.2012, 28, 16; BOPC n.º 276, 02.12.2016, 146, 25).

151. Por ejemplo, en el Parlamento balear, preguntas sobre la Conferencia Sectorial de Turismo (RGE n.º 4054/14), o la solicitud de documentación sobre convenios con el Estado en materia de carreteras (RGE n.º 7185/16).

152. Con relación a las Conferencias Sectoriales, en el Congreso de los Diputados, múltiples solicitudes de información al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte recabando las actas de las Conferencias Sectoriales de Educación del periodo legislativo 2011-2013, así como de diversos trimestres de los años 2014 y 2015 (X Legislatura). En el Parlamento balear, solicitud de documentación relativa a las actas de la Comisión Bilateral (RGE n.º 6145/12).

en el Estado autonómico falta una mayor visibilidad de la concienciación en sede parlamentaria de la importancia que tiene la cooperación en la acción de gobierno del Estado y de las CC.AA. y de la responsabilidad política que tienen la institución y sus parlamentarios de controlar esta zona cooperativa que parece que queda en tierra de nadie.

Los datos empíricos son claros: según los informes del Ministerio de Administraciones Públicas, en 2015 se han celebrado 59 reuniones de Conferencias Sectoriales y se han suscrito 668 convenios entre el Estado y las CC.AA.<sup>153</sup> Más allá de las dimensiones cuantitativas, valga recordar las funciones que desempeñan las Conferencias Sectoriales en cuanto sede de participación de las CC.AA. en el proceso de integración, la participación de las CC.AA. en la elaboración de normas estatales, la territorialización de subvenciones, o para proponer las modificaciones normativas necesarias para cumplir la legislación en materia de unidad de mercado. Asimismo, los convenios verticales son una figura utilizada para la territorialización de subvenciones o la transferencia de recursos financieros en otro concepto. En contraposición a esos datos y a la vista de la praxis, no se detecta en los parlamentos del Estado autonómico que la rendición de cuentas sobre la cooperación se visibilice como una preocupación. Ello contrasta con otros sistemas donde se detecta una mayor sensibilidad sobre estos temas e intentos por mejorar la posición del Parlamento en cuanto a ellos, a través de vías muy diversas, incluida la creación de una comisión parlamentaria dedicada a las relaciones de cooperación.<sup>154</sup>

---

153. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Informe sobre las Conferencias Sectoriales 2015*, así como *Informe sobre convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas 2015*.

154. En este sentido, en Canadá, Simeon, Cameron, “Intergovernmental Relations and Democracy”, 292.



## 5

# La implementación y los efectos de la ley de transparencia estatal (y de otras leyes): ¿más transparencia en la cooperación vertical?

De entre las leyes en materia de transparencia aprobadas hasta el momento, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es la que debe impactar directamente en la publicidad activa de los órganos de cooperación, sin perjuicio de las previsiones que puedan establecerse en las leyes autonómicas (que, ni tienen gran margen en este punto ni, donde lo tienen, han prestado demasiada atención el tema). Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a pesar de contener la regulación más detallada que ha existido nunca de las relaciones de cooperación (en particular de las Conferencias Sectoriales) ha pasado de puntillas sobre la transparencia de estos órganos, si bien contiene algunas novedades más relacionadas con la evaluación y la rendición de cuentas que con hacer pública información en estos casos.

### **5.1. Sobre el destinatario de las obligaciones: las Secretarías de los órganos de cooperación, ¿un nuevo actor?**

#### **5.1.1. El punto de partida: la débil institucionalización de las Secretarías**

La ley estatal de transparencia encomienda a la Administración que ostenta la Secretaría del órgano de cooperación el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ley. Como se vio, los reglamentos de la Conferencia de Presidentes y de las Conferencias Sectoriales residencian su Secretaría en los correspondientes ministerios. La única excepción a ese monopolio de las Secretarías de los órganos de cooperación en favor del poder central lo

constituyen las Comisiones Bilaterales cuya Secretaría, según sus normas de organización y funcionamiento, es conjunta entre representantes de la Administración General del Estado y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Hasta el momento, las normas autorreguladoras de los órganos de cooperación han asignado a las Secretarías funciones sobre la preparación de las conferencias, el dar continuidad a su trabajo, así como relativas a la gestión de la documentación que genera el funcionamiento de los órganos de cooperación. No han desempeñado funciones relacionadas con la transparencia, como las que les atribuye la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Sin embargo, esa regulación presenta *ab initio* un problema: más allá de los cometidos que puedan ostentar las Secretarías en las normas, en la práctica sus funciones se han reducido por el momento al mínimo, esto es, a preparar la reunión del órgano de cooperación, pero sin dar continuidad a sus trabajos, ni recabar información de otras administraciones, ni mucho más. De hecho, en la práctica, la única Secretaría que parece funcionar como tal es la del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

El propio *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español* apreciaba “una débil institucionalización de la Secretaría de las conferencias —por lo demás, sin una configuración y un funcionamiento homogéneos— y una excesiva dependencia de (o vinculación con) los gabinetes ministeriales o las respectivas consejerías” que impedía su correcto funcionamiento en la práctica.<sup>155</sup> Por tanto, el primer problema con el que puede topar la implementación de la Ley 19/2013 es asignar funciones de transparencia a un órgano técnico con déficits previos a la entrada en vigor de la ley cuyas obligaciones está llamado a dar cumplimiento.

### 5.1.2. Dos cuestiones abiertas sobre las Secretarías

La disposición de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según la cual la Administración que ostenta la Secretaría deberá dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de dicha norma plantea dos importantes cuestiones para la implementación de la ley.

---

155. *El Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, 118.

### 5.1.2.1. La decisión sobre el *quantum* de información pública

Por un lado, aparece la pregunta de quién va a decidir *qué y cuánta* información se hace pública sobre los órganos de cooperación. Este extremo parece que queda en manos de la Administración que asume la Secretaría, lo cual le da sobre el papel un enorme poder en cuanto a la transparencia de tales órganos que no se corresponde con su carácter de órgano de apoyo técnico. Recuérdense que la ley estatal de transparencia establece la obligación de hacer pública un mínimo de información a los órganos de cooperación (básicamente, funciones, normativa y estructura organizativa) bajo condición: “en la medida en que por su peculiar naturaleza les resulten aplicables las disposiciones de este título” (art. 2.1 i). Además, dichas obligaciones de publicidad activa constituyen un mínimo, ya que la propia norma contempla la posibilidad de hacer pública “la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública” (art. 5.1).

¿Quién va a decidir qué información relativa a los órganos de cooperación va a hacerse pública en los términos tan ambiguos que prevé la ley? Como indicado, la norma asigna dar cumplimiento a las obligaciones dimanantes de la misma a la Administración que ostenta la Secretaría. Sin embargo, la Secretaría es un órgano técnico que, por tanto, no tiene capacidad decisoria. De este modo, la ley residencia sobre un órgano con una posición institucional débil funciones tan importantes como las de decidir qué información se hace pública en un ámbito que la ley deja especialmente tan abierto como en el caso de los órganos de cooperación.

Más bien, en la práctica, la Secretaría será ejecutora de lo que decida el órgano de cooperación en cuanto órgano político: por tanto, más bien será la propia Conferencia (de Presidentes o Sectorial) o la correspondiente Comisión Bilateral la que decidirá qué información hace pública y así lo ejecutará su Secretaría. Ante esa pluralidad de centros de decisión sobre qué se va hacer público, más allá del mínimo previsto por la ley estatal de transparencia, podemos encontrarnos ante niveles muy diversos de transparencia entre los órganos de cooperación.

Según la ley estatal de transparencia puede corresponder al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dar unos criterios sobre la aplicación de la ley, pero se trata de un órgano sin el peso político necesario, ni la especialización precisa para ordenar criterios de transparencia en el campo de la cooperación intergubernamental. Por ello, resultaría de

interés que existiera un “administrador” político de la ley, por ejemplo, el ministerio que la impulsó que asumiera también un activo papel en el fomento de su aplicación en los órganos de cooperación en un sentido además similar en todos ellos (este Departamento fue el Ministerio de la Presidencia, unido a Administraciones Territoriales desde diciembre 2016 en la XII Legislatura).

### 5.1.2.2. La cuestión sobre el dónde hacer pública la información

Por otro lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, deja abierta una importante cuestión para la implementación de la ley: el *dónde* la Administración que ostenta la Secretaría del órgano de cooperación debe hacer pública la información. Al respecto, la norma prevé que los sujetos obligados deben publicar la información sometida a las obligaciones de transparencia por medios electrónicos, en concreto, “en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web” (art. 5.4). Sin embargo, de nuevo, nos encontramos ante una cuestión deliberadamente abierta, pues ¿cuáles son dichas sedes o páginas web?

Posiblemente, la interpretación más a favor de la transparencia sea que la Administración que ostenta la Secretaría cree un espacio web propio relativo al órgano de cooperación en cuestión. Hasta la entrada en vigor de la ley, como se vio, ello solo ha sucedido excepcionalmente en unos pocos casos. Se trata de una opción que permite hacer pública información sobre un órgano de cooperación de una forma singularizada y, en principio, temáticamente más estructurada y más completa. Se trata también de una opción que conllevaría una proliferación de espacios web (tantos como órganos de cooperación). Por el momento, en la praxis, ello no se ha producido. Sin embargo, la opción de contar con un espacio web propio en cada órgano de cooperación es la alternativa seguida en los países de nuestro entorno donde las conferencias intergubernamentales son más transparentes.<sup>156</sup>

La obligación expresa de optar por esta vía no está como tal formulada en la ley, de modo que, *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Por ello, al no existir como tal una obligación de crear un sitio web para cada órgano de cooperación, cabe entender que la obligación de publicidad

---

156. Véase el caso de Suiza y Alemania en el apartado 7.

en sedes electrónicas o páginas web que prescribe la ley puede quedar cumplida con la información de mínimos que ofrece la página web del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los órganos de cooperación multilateral y bilateral.

El acceso *online* a la información sobre los órganos de cooperación sigue siendo, tras la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, el mismo que antes de esta. Ello significa que los mismos órganos de cooperación antes indicados disponen de un espacio web (a saber: la Conferencia de Presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Cultura, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención y Autonomía de la Dependencia, la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, así como la Comisión Bilateral Generalitat-Estado).

Tras la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, el 10 de diciembre de 2014, el resto de órganos de cooperación no disponen de un espacio web propio donde hacer pública la publicidad activa que prevé la ley. Consiguientemente, la información que brinda el Ministerio de Administraciones Públicas en su página web sobre cooperación autonómica sigue siendo la única fuente pública con información institucional y organizativa sobre este tipo de órganos.

Al igual que sobre el *quantum* de información, la cuestión del dónde hacer pública esa información es un aspecto sobre el que puede haber una divergencia de criterios por parte del destinatario de las obligaciones de transparencia en el caso de los órganos de cooperación. De ahí, de nuevo, en aras de optimizar la transparencia que persigue la ley, la oportunidad de que el propio ministerio que impulsó la ley acompañara también medidas tendentes a difundir su aplicación en estos órganos.

### **5.1.3. Las consecuencias de reforzar el papel de las Secretarías: los recursos informativos y su transparencia ¿en manos de quién?**

Al asignar la ley estatal de transparencia el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a la Administración que ostenta la Secretaría del órgano de cooperación se consigue un importante efecto que no debiera pasar desapercibido: se refuerza el papel de las Secretarías de los órganos de cooperación como gestores de la información y documentación que generan los órganos de cooperación. Dado que la mayoría de las Secre-

tarías de los órganos de cooperación se residen exclusivamente en unidades del ministerio correspondiente, las nuevas funciones en materia de transparencia que les asigna la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, van a reforzar también los recursos informativos del poder central en materia de relaciones de cooperación.

Hasta el momento, en el Estado autonómico se ha hablado mucho de recursos competenciales y financieros, pero existen también los recursos informativos particularmente importantes en materia de cooperación. Desde el inicio del Estado de las Autonomías, quien gestiona estos recursos es el poder central porque es él quien ha mostrado la preocupación por registrar y sistematizar la información sobre la cooperación y sus órganos, en particular, las Conferencias Sectoriales, un instrumento sobre todo al servicio del poder central para llevar a cabo determinadas políticas autonómicas con el consentimiento de las CC.AA.

Esta previsión de la ley estatal de transparencia, al reforzar la Administración que ostenta la Secretaría, refuerza consiguientemente el poder central (en cuanto de él dependen todas las Secretarías de los órganos de cooperación en exclusiva mayoritariamente). Asimismo, esa constatación puede servir para plantear también la posibilidad de diseñar Secretarías más participadas por las CC.AA. para compartir esos recursos informativos que en el actual *statu quo* quedan mayoritariamente en manos del poder central.

Ciertamente, en casi todos los casos, dichas Secretarías recaen en la Administración General del Estado (la Conferencia de Presidentes y todas las Conferencias Sectoriales). Sin embargo, existe una excepción: las Comisiones Bilaterales son también órganos de cooperación a los efectos de la ley, pero en estos casos la Secretaría es conjunta entre ambas administraciones. Por tanto, la ley estatal de transparencia no solo fortalece las Secretarías que dependen de un ministerio (*ergo* del poder central), sino también las de aquellos órganos bilaterales donde se rompe su monopolio como gestor de la documentación y/o la información.

En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley corresponde a partes iguales al poder central y a las CC.AA., lo que debe coadyuvar a que las CC.AA. sean conscientes de la importancia de gestionar recursos informativos sobre las Comisiones Bilaterales ya que así lo impone la ley, pero también sobre la relevancia de hacerlo en el resto de los órganos de cooperación donde participan aunque no lo prescriba la norma legal.

¿Qué información interna existe en las administraciones de las CC.AA. sobre su participación en órganos bilaterales? ¿Y sobre su participación en las Conferencias de Presidentes y Sectoriales? En el Estado autonómico, los recursos informativos sobre la cooperación se gestionan casi en exclusiva desde el poder central. Hecha excepción de Cataluña, ninguna Comunidad Autónoma ha hecho pública la información de la que disponen sobre los órganos de cooperación.<sup>157</sup>

En Cataluña, dicha preocupación surgió a raíz de la suscripción de un Acuerdo sobre seguimiento de Conferencias Sectoriales y otros órganos de colaboración multilateral, de 23 de julio de 2007, suscrito en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado creada a raíz del Estatuto de 2006, y a través del cual el Ministerio de Administraciones Públicas se comprometía a enviar órdenes del día, actas y eventuales acuerdos a la Comunidad.<sup>158</sup> De este modo, dicho acuerdo se convirtió en un instrumento que intentó potenciar el intercambio de información sobre tales recursos, si bien en la práctica poco se sabe de si realmente ha tenido una ejecución real y sostenida en el tiempo. Más bien parece que fue una oportunidad de fortalecer los recursos informativos de una Comunidad Autónoma en materia de cooperación de dudosa continuidad.

Las relaciones de cooperación se conocen también como relaciones intergubernamentales (por influencia del mundo anglófono donde el término al uso es *intergovernmental relations*). Y unas relaciones intergubernamentales más transparentes y eficaces precisan también de unas sólidas relaciones “intragubernamentales”, esto es, la interiorización dentro de la estructura de los gobiernos y de las administraciones de las CC.AA. (y no solo en el Estado central) de la importancia de los recursos informativos sobre este tipo de relaciones. En las CC.AA., la competencia sobre dichas relaciones corresponde a los Departamentos de Presidencia o, en su caso, a los Departamentos de Relaciones Institucionales. Sin embargo, no hay una consejería autonómica equiparable al Ministerio de Administraciones Públicas desde la que se asuman el seguimiento y la evaluación de la participación de la Comunidad Autónoma en los órganos de cooperación. Raramente, las relaciones de cooperación que mantiene una Comunidad

---

157. Por ejemplo, en el caso de Murcia, la participación de la Comunidad en una Conferencia Sectorial se hace pública a través de una imagen gráfica de la reunión [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=60642&IDTIPO=160&RASTRO=c76\\$m2474,22719,22744,70](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=60642&IDTIPO=160&RASTRO=c76$m2474,22719,22744,70) (consulta: 14.10.2014).

158. [http://www.io.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Cs/Conferencias\\_Sectoriales\\_Castellano/Conferencias\\_sectoriales\\_castellano.jsp](http://www.io.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/Cs/Conferencias_Sectoriales_Castellano/Conferencias_sectoriales_castellano.jsp) (consulta 28.05.2008).

con el Estado y con otras se integran en la política comunicacional de los gobiernos autonómicos y, sin ello, tampoco se generan los recursos informativos de la Comunidad sobre estos temas.

En la situación actual, hay una dejación de las CC.AA. en el Ministerio de Administraciones Públicas de estos aspectos. La ley estatal de transparencia afianza la Administración General de Estado porque en ella se residen todas las Secretarías de los órganos de cooperación. No obstante, también se abre la puerta a un cambio en los gobiernos de las CC.AA. pues, por un lado, deben cumplir con las obligaciones de transparencia allí donde ostentan la Secretaría conjunta (en las Comisiones Bilaterales) y, por otro lado, se abre la puerta a una mayor concienciación sobre dichos recursos informativos dentro de las CC.AA. en el resto de los casos. La existencia de unas obligaciones de publicidad activa (en esos órganos) obliga a las CC.AA. a recopilar y organizar mejor una información que a veces ni les consta y/o no está ordenada. La transparencia precisa primero una buena gestión de la información en manos del gobierno y la administración correspondiente. Por ello, las obligaciones de publicidad activa (especialmente, en el caso de las Comisiones Bilaterales) pueden ser un estímulo para que exista una mayor preocupación por mejorar su información, algo que sucede especialmente cuando esa información debería (en unos casos) y podría (en otros) hacerse pública.<sup>159</sup>

Más allá de la ley estatal de transparencia, no debe pasar desapercibida la vía que abre la Ley 40/2015 para que las CC.AA. incrementen sus recursos informativos en materia de cooperación intergubernamental. Como se vio, dicha norma prevé la creación de registros electrónicos de convenios y órganos de cooperación donde la Comunidad Autónoma participe. De este modo, una ley básica estatal contiene una previsión que obliga a las CC.AA. a gestionar sus recursos informativos en este campo. La generalización de estos registros en las CC.AA. está llamada a ser un importante instrumento a través del cual aquellas deben organizar y sistematizar la información de la que disponen en este ámbito.

---

159. Por ejemplo, en el ámbito comparado, en Suiza, hay cantones que incluso hacen públicos informes sobre participación anual en las conferencias intergubernamentales, lo que da buena muestra de la importancia que se da a esos recursos informativos (y también a su transparencia), *vid. infra* apartado 7.

#### **5.1.4. Y el Ministerio de Administraciones Públicas ¿qué papel en este nuevo contexto?**

Dado que la ley estatal de transparencia asigna a la Administración que ostenta la Secretaría el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley, pero el Ministerio de Administraciones Públicas ha sido hasta la aprobación de esta el principal gestor y actor de transparencia en este campo ¿cuál va a ser su papel en este nuevo contexto?

El hecho de atribuir a las Secretarías de los órganos de cooperación funciones de transparencia, debe implicar una labor más activa de las mismas en tareas previas como son el registro y la sistematización de la información que genera la Conferencia, así como una cultura de la transparencia y de los contenidos que deben hacerse públicos en el marco de la ley y más allá de lo que prescribe esta.

Por ello, en paralelo a la mejora de los recursos informativos de cada Secretaría de un órgano de cooperación, también se pueden optimizar las funciones de análisis, impulso y seguimiento de las relaciones de colaboración entre el Estado y las CC.AA. con relación a la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales. Asimismo, dicha información puede servir para mejorar el apoyo y asistencia que el Ministerio de Administraciones Públicas brinda en esta materia al resto de departamentos ministeriales. De esta manera, a pesar de que la ley estatal de transparencia refuerza el papel de las Secretarías, como efecto indirecto, y a consecuencia de ella, también puede incrementar los recursos informativos del Ministerio de Administraciones Públicas en esta materia.

Asimismo, no cabe olvidar que el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, cuya creación ordena la Ley 40/2015, tendrá su sede en el Ministerio de Administraciones Públicas y será este ministerio el que deberá elevar un informe anual al Consejo de Ministros sobre la actividad de los órganos de cooperación a partir de los datos de dicho registro. De este modo, la Ley 40/2015 afianza el poder de este departamento como gestor por excelencia de los recursos informativos de los órganos de cooperación intergubernamental.

Tanto si las Secretarías de los órganos de cooperación (donde siempre está el poder central) optan por la creación de un espacio web propio sobre dicho órgano, como si remiten a la información que brinda electrónicamente el Ministerio de Administraciones Públicas en materia de cooperación multilateral y bilateral, la posición de este ministerio como actor

protagonista en materia de transparencia de las relaciones de cooperación sale reforzada en este nuevo escenario normativo, porque a más información registrada, más información que puede ser objeto de tratamiento y, en su caso publicidad, por dicho Departamento ministerial.

Asimismo, la mejora de esos recursos informativos por parte de cada Secretaría puede redundar en un ejercicio más óptimo de la competencia del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el análisis y el seguimiento de dichas relaciones que constituyen elementos necesarios para la rendición de cuentas y evaluación de dichas relaciones en cualquier Estado políticamente descentralizado. Ello conllevaría también una mejora sustancial de los ya de por sí importantes recursos informativos que atesora el poder central en materia de cooperación.

Las CC.AA. deberían ser conscientes de ese potencial incremento de los recursos informativos del poder central en este nuevo contexto y aprovechar las posibilidades que se les abren ahora también en el nuevo marco normativo con la creación de registros electrónicos de convenios y órganos de cooperación en las propias CC.AA. Con una mejor gestión interna de esta información en las CC.AA., también se mejoraría la capacidad de análisis, impulso y seguimiento de las relaciones de cooperación desde las CC.AA. Dicha función debería asumirse por los departamentos correspondientes de cada Comunidad Autónoma (Presidencia o Relaciones Institucionales) para conocer y evaluar la posición de cada una de las CC.AA. en los órganos de cooperación con el Estado y así equilibrar su posición respecto a los recursos que sobre estos temas dispone el poder central (y puede disponer todavía más en el futuro con la implementación de la ley estatal de transparencia).

## 5.2. Sobre la cantidad de la información pública: ¿más información?

La publicidad activa constituye, como se vio, el escaparate de la transparencia y la vía directa de hacer pública más información. La publicidad activa precisa una labor de oficio de los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la ley estatal de transparencia, en este caso, los órganos de cooperación, en orden a hacer pública la información requerida por dicha norma. Como se vio, la ley estatal de transparencia dispone tres bloques de información sobre los que pesan obligaciones de publicidad activa: la *información institucional, organizativa y de planificación* (art. 6), la *información de relevancia*

*jurídica* (art. 7) y la *información económica, presupuestaria y estadística* (art. 8). ¿Cómo se pueden implementar estas obligaciones en los órganos de cooperación? ¿Suponen más información y, sobre todo, aportan nueva información sobre los órganos de cooperación respecto a la ya existente?

## **5.2.1. Información institucional, organizativa y de planificación**

### **5.2.1.1. Información institucional, organizativa...: el mínimo aplicable, información relativa a funciones, normativa aplicable y estructura organizativa**

De entre el conjunto de informaciones que forman parte de las obligaciones de publicidad activa previstas en esta materia, básicamente las que pueden tener una mayor incidencia en los órganos de cooperación son las de carácter *institucional y organizativo*. A partir de la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia, las Secretarías de los órganos de cooperación deben dar cumplimiento a esas obligaciones de transparencia que incluyen: “a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa” (art. 6.1).

Se trata de tres extremos que se formulan de manera muy amplia (funciones, normativa aplicable y estructura organizativa). Curiosamente, la ley se preocupa de concretar que en el caso de la estructura organizativa debe incluirse “un organigrama actualizado”, lo que implicaría hacer pública una representación gráfica donde deberían constar los miembros del órgano de cooperación, así como sus principales órganos de apoyo, comisiones y Grupos de trabajo y donde se identifique a sus responsables. Dada la peculiar naturaleza de los órganos de cooperación, esta exigencia bien podría entenderse cubierta con la especificación de la composición y organización de estos órganos. Por su parte, respecto a las obligaciones de publicidad activa relativas a “la normativa aplicable”, dicho extremo debería interpretarse de la forma más amplia en los órganos de cooperación e incluir su peculiaridad, pues se trata de órganos que no solo cuentan con una regulación legal de su régimen jurídico (incluida eventualmente una ley de creación), sino también con reglamentos internos.

Como indicado, antes de la entrada en vigor, solo unos pocos órganos de cooperación han dispuesto de información *online* propia: la Conferencia de Presidentes, una sola Comisión Bilateral (la constituida entre la Generalitat y el Estado) y unas pocas Conferencias Sectoriales. En la mayoría de estos

casos, se ha cumplido ya con el mínimo de información institucional y organizativa que requiere la ley estatal de transparencia, pues todos ellos incluyen: sus funciones y su normativa aplicable (incluido su reglamento interno). Respecto a su estructura organizativa, la mayoría también contiene dicha información. Sobre este extremo, la ley estatal de transparencia exige que la estructura organizativa incluya un organigrama actualizado. Esa representación gráfica solo se ofrece excepcionalmente (así, en la página web de la Conferencia Sectorial de Educación).

¿Y en el resto de los órganos de cooperación? El Ministerio de Administraciones Públicas es quien hace pública parte de esa información. La Conferencia de Presidentes dispone de un espacio propio (en la web de dicho ministerio) que, a grandes rasgos, contempla el mínimo de información institucional que prevé la ley. Sobre las Conferencias Sectoriales que carecen de sitio web propio, se dispone de la información que suministra en ese sentido el Ministerio de Administraciones Públicas y que vendría a cubrir esas exigencias de publicidad activa de una forma muy general en materia de normativa, funciones y organización. Por lo que respecta a la publicidad del reglamento, hasta ahora este se ha hecho público si la conferencia disponía de él. A partir de la Ley 40/2015, todas las Conferencias Sectoriales deberán aprobar un reglamento interno, de modo que, de acuerdo con la ley estatal de transparencia, en todas ellas deberá hacerse público. Respecto a la información sobre sus funciones y organización, dichos contenidos no se brindan de una forma monográfica, sino que se describen normalmente dentro de la información relativa a las Conferencias Sectoriales en general.

Respecto a las Comisiones Bilaterales, el Ministerio de Administraciones Públicas es también quien hace públicos sus reglamentos. Todas las Comisiones Bilaterales disponen de reglamentos internos, pero solo se hacen públicos por el ministerio aquellos que han recibido publicidad en los boletines oficiales (por tanto, no todos los reglamentos se hacen públicos). Respecto a las funciones y composición de estos órganos bilaterales, se brinda información de una manera general, en cuanto Comisiones Bilaterales. Excepcionalmente, las Comisiones Bilaterales estatutarias merecen una atención singular que incluye, en cada caso, su reglamento (si lo hay o se ha publicado), sus funciones, así como su composición y estructura.

A la vista de ello, no podría hablarse de incumplimiento de la ley en materia de transparencia de los órganos de cooperación en líneas generales, pues las obligaciones sobre publicidad activa en materia de información institucional y organizativa, a las que se refiere la ley, quedarían cumplidas

en la mayoría de los casos con la información que se ha hecho pública antes de la ley, gracias a la labor del Ministerio de Administraciones Públicas y en el caso de los órganos que disponen de un espacio web propio. Por ello, la información pública de mínimos existente sobre la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales satisfaría las obligaciones de la ley estatal de transparencia. No obstante, en este último caso, sí debería procederse a publicar los reglamentos de todas las Comisiones Bilaterales (hasta el momento, no se han hecho públicos todos), así como a ofrecer información sobre funciones, organización y normativa de otros órganos de composición bilateral sobre los que no hay (o apenas hay) información pública (así, los órganos bilaterales de contenido específico).

La novedad de la ley estatal de transparencia radica en exigir jurídicamente la existencia de dicha información, pero no ha sido necesaria la ley para que esa información se haya podido publicitar con anterioridad. La ley estatal de transparencia exige hacer pública un mínimo de información que, de hecho, antes de la aprobación de esa ley, era ya pública sin la existencia de ninguna obligación *ex lege*, sino como parte de la política comunicacional, y dentro de las competencias, del Ministerio de Administraciones Públicas. Además, debe subrayarse que la ley estatal de transparencia no contiene propiamente un régimen de publicidad activa específicamente pensado para los órganos de cooperación, sino que regula las obligaciones de publicidad activa para todos los sujetos obligados que caen dentro de su ámbito de aplicación (sujetos muy heterogéneos donde se incluyen los órganos de cooperación), de modo que se trata de una regulación general y de mínimos no pensada para los órganos de cooperación, con los consiguientes problemas que puede presentar cómo implementarla en este ámbito.

#### 5.2.1.2. ... y de planificación: ¿aplicable a los órganos de cooperación?

Hay supuestos en los que a primera vista puede pasar desapercibida la posible aplicación de la ley estatal a los órganos de cooperación, si bien una interpretación amplia en favor de la transparencia puede extender la aplicación de la misma. Así, la ley estatal de transparencia también abre puertas a hacer pública más información dentro del bloque relativo a la “información institucional, organizativa y de planificación” justamente en el último caso (la planificación). En este supuesto, la ley estatal de transparencia acota su aplicación, ya no a todos los sujetos obligados (entre ellos los órganos de cooperación), sino a “las administraciones públicas”

que deben publicar “los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto de ejecución” (art. 6.2).

Las Conferencias Sectoriales son el órgano donde se aprueban planes y programas conjuntos. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previó tras su reforma en 1999 dicha figura, así como su publicidad al disponer que: “Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial” (art. 7.5). Su sucesora, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mantiene la competencia de las Conferencias Sectoriales para aprobar este instrumento, así como la publicidad del mismo en el Boletín Oficial del Estado en términos (art. 151).

De este modo, la ley estatal de transparencia, pese a no prever de forma expresa obligaciones de publicidad activa para los órganos de cooperación en materia de información de planificación, y dadas las competencias de las Conferencias Sectoriales en la aprobación de planes conjuntos, dichos órganos de cooperación podrían también hacer públicos en la sede web correspondiente los planes conjuntos que se aprueban en su seno, así como el resto de extremos relativos a los mismos y que debe especificar el acuerdo aprobatorio (objetivos, actuaciones a desarrollar por cada parte, aportaciones de medios materiales y personales, duración o mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación).

### **5.2.2. Información de relevancia jurídica: buscando un espacio de aplicación**

La ley estatal de transparencia prevé un segundo bloque de información entre las obligaciones de publicidad activa: la información de relevancia jurídica (art. 7). En principio, sobre este tipo de información no pesarían obligaciones *ex lege* de publicidad activa, ya que la propia ley señala que son las “Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias”, las que publicarán información de ese cariz. A diferencia de la información institucional y organizativa (art. 6) y de la información económica, presupuestaria y estadística (art. 7), en este caso, el destinatario no son todos los sujetos obligados por la ley (entre los que están los órganos de cooperación). Dado que los órganos de cooperación no son administraciones públicas, en principio, cabría excluir la aplicación de este precepto a tales sujetos.

Con posterioridad a la ley estatal de transparencia, la aprobación de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, incluye como novedad, entre las funciones de las Conferencias Sectoriales, expresamente el “ser informadas” sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno central, así como de los Gobiernos de las CC.AA., “cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable” (art. 148.2 a). De este modo, las Conferencias Sectoriales son órganos a los que ahora la propia ley asigna una función de audiencia en el marco del procedimiento de elaboración de una norma legal o reglamentaria, ya sea del Estado, o ya sea de las CC.AA., en los supuestos indicados.

La ley estatal de transparencia prevé entre las informaciones de relevancia jurídica que se deben hacer públicos contenidos muy variados entre los que expresamente se hallan los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, así como los proyectos de reglamentos en determinados casos (en concreto, cuando se solicitan dictámenes a órganos consultivos, art. 7 b y c). La ley estatal de transparencia no ha previsto, ni ha podido prever (ya que es anterior a la Ley 40/2015) obligaciones de publicidad activa relativas a esta nueva función de las Conferencias Sectoriales. Una interpretación extensiva en estos casos posiblemente sería excesiva, ya que no hay una identidad de supuestos.

Sin embargo, en este nuevo marco normativo, sería oportuno y coherente que las Conferencias Sectoriales hicieran pública su posición en el trámite de información de los anteproyectos legislativos y proyectos reglamentarios del Estado y de las CC.AA. que les asigna la Ley 40/2015 (como indicado, en los supuestos de afectación de manera directa del ámbito competencial de las otras instancias o previsión de esta audiencia en la normativa al respecto). En todo caso, y aún sin existencia de obligación legal expresa, sería lógico publicitar como mínimo si y cuándo dichos anteproyectos de ley o proyectos de reglamento estatales o autonómicos han sido informados por la correspondiente Conferencia Sectorial.

### **5.2.3. Información económica, presupuestaria y estadística: aplicable a todos los sujetos sometidos a ley, pero, de nuevo ¿en qué casos aplicable a los órganos de cooperación?**

Más dificultades que la información institucional organizativa y de planificación presenta la implementación en los órganos de cooperación de

las obligaciones de publicidad activa previstas en el bloque relativo a la *información económica, presupuestaria y estadística* (art. 8). Como se vio, el elenco de informaciones que deberán hacerse públicas en esta materia difícilmente resulta de aplicación a los órganos de cooperación.

La ley estatal de transparencia habla en este punto de la obligación de hacer pública “como mínimo” la información sobre actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se relacionan en el precepto. De nuevo buscando un espacio de aplicación a la ley, sería posible encontrar algunos extremos relacionados con información de este cariz que podría hacerse pública en el caso de los órganos de cooperación.

Por lo pronto, las relaciones de cooperación tienen una importante dimensión financiera en el Estado autonómico. En particular, el órgano de cooperación más consolidado, las Conferencias Sectoriales, tienen *ex lege* la función de territorializar subvenciones o créditos estatales en uso del *spending power* del poder central. Recuérdese que, de acuerdo, con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en desarrollo de la jurisprudencia constitucional sobre este aspecto, las Conferencias Sectoriales deben fijar los criterios objetivos que sirven de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios estatales que deben repartirse entre las CC.AA., así como el prorrateo resultante de ellos.

Por el momento, no existe obligación de publicar los acuerdos de las Conferencias Sectoriales que territorializan subvenciones entre las CC.AA. La publicidad de estos depende de cada ministerio. De hecho, como indicado, en la práctica se constata que hay departamentos donde se ha creado el hábito de enviarlos a su publicación en el Boletín Oficial del Estado mientras que, en otros, no se ha generado esa misma costumbre. Ello implica la existencia de una información pública fragmentaria sobre esta función, pues hay Conferencias Sectoriales donde es posible conocer cuál es el rendimiento de esta función, mientras que en otras ese mismo extremo es totalmente opaco. Al respecto, la única información sobre la territorialización de subvenciones mínimamente organizada es la que ofrece el Ministerio de Administraciones Públicas en sus *Informes sobre las Conferencias Sectoriales y sobre convenios de colaboración*.

A pesar de no especificarse entre las informaciones económica, presupuestaria y estadística que enumera expresamente la ley, y dado que esas informaciones son el mínimo que deben publicarse sobre este tipo de documentación, la ley estatal de transparencia podría entenderse como un basamento normativo suficiente para que cada Conferencia Sectorial

publicara en su sitio web un apartado dedicado a especificar el uso que dicha conferencia hace de esa función, así como datos estadísticos sobre el tema (incluido un histórico respecto a lo que representa frente a años anteriores). Esa misma publicidad activa podría ampliarse a la actividad que desarrollan las Conferencias Sectoriales con una dimensión financiera más allá de la territorialización de subvenciones, tales como la que despliegan en materia de planes y programas presentados y aprobados en el seno de las Conferencias Sectoriales.

Como indicado, no consta que las Conferencias Sectoriales dispongan de presupuesto propio. Solo en alguna ocasión excepcional, los reglamentos internos mencionan entre las funciones de la Secretaría el administrar los fondos puestos en su caso a disposición de la conferencia (así, en los casos de los Reglamentos de la Conferencia Sectorial de Educación y de la Conferencia Sectorial de Política Universitaria). Con la ley estatal de transparencia, si dichos fondos existen, su uso debería estar sometido a las obligaciones de publicidad activa en esta materia. Por lo demás, no parece que, desde la publicidad activa, exista obligación de hacer público el coste de las Conferencias de Presidentes, ni de las reuniones de las Conferencias Sectoriales, ni de las Comisiones Bilaterales. No obstante, dicha información podría solicitarse mediante el derecho de acceso a la información.

De este modo, de nuevo, las obligaciones de publicidad activa en materia económica, presupuestaria y estadística, pesan sobre los órganos de cooperación en cuanto sujetos obligados, pero, a la hora de aplicarlas, resulta difícil encontrar espacios para su implementación en los órganos de cooperación. No obstante, y como se ha visto, dicha lista de obligaciones de publicidad no constituye un *numerus clausus* de informaciones que deben hacerse públicas, sino solo aquellas que tienen que publicarse “como mínimo”. Esa cláusula constituye una puerta abierta para hacer públicos muchos más datos que los relacionados en la ley y que, además, sean específicos de los órganos de cooperación.

Por ejemplo, y más allá de lo ya indicado en materia económica y presupuestaria, en materia estadística los órganos de cooperación podrían hacer pública información de esta naturaleza (e históricos) sobre su número de reuniones o áreas temáticas. En la práctica, antes de la ley estatal de transparencia la única Conferencia Sectorial que ha hecho públicos datos estadísticos ha sido el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud relativos a su número, plenos, áreas temáticas y porcentajes de acuerdos que corresponden al régimen interno de funcionamiento o a acuerdos

y/o recomendaciones propiamente dichos.<sup>160</sup> El resto de datos estadísticos se hacen públicos por el Ministerio de Administraciones Públicas en sus informes anuales sobre las Conferencias Sectoriales.

Entre las obligaciones de publicidad activa en este bloque de información, la ley estatal alude también a “la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes” (art. 8.1b). En esa mención genérica se incluyen los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA., la principal y más numerosa técnica de cooperación entre ambas partes. Muchos de ellos son convenios-tipo que el ministerio correspondiente ofrece en el seno de una Conferencia Sectorial a las CC.AA. con vocación de ser suscritos por todas o por una mayoría de las CC.AA., pues los convenios son el principal instrumento del poder central para llevar a cabo una determinada política en las CC.AA.

La obligación de publicidad activa sobre una relación de estos convenios (que incluye, además de la mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, obligaciones económicas) no recae sobre las Conferencias, pero sí sobre cada una de las partes suscriptoras, el Ministerio (del poder central) y el Departamento (de las CC.AA.) correspondiente. De este modo, dicha previsión obligará a que cada parte haga pública la relación de convenios verticales de los que forma parte con indicación de los extremos que prevé la ley.

### **5.3. Sobre la calidad de la información pública, ¿material y formalmente mejor?**

Lo importante no es la cantidad de información que debe hacerse pública sobre los órganos de cooperación, sino si dicha información sirve para permitir el control de la actuación pública, también cuando esta es una acción concertada. Además de los bloques de información que se debe hacer pública (vistos anteriormente), la ley estatal de transparencia abre vías para hacer pública no solo más información, sino información orientada al control de la actuación pública (y cómo hacerlo formalmente) en la sede de los *principios generales* que deben informar la publicidad activa (así, en el art. 5, que precede a los bloques de información pública que contempla la ley).

---

160. Sobre los datos estadísticos correspondientes al periodo 1987-2002, <http://www.msssi.gob.es/organizacion/consejoInterterri/actividad.htm> (consulta: 20.11.2013).

### 5.3.1. La calidad material

Desde un punto de vista material, el volumen de información sobre los órganos de cooperación es un *quantum* variable sujeto a una interpretación que puede ser más restrictiva o extensiva. Los contenidos mínimos que establece la ley (acotados a las funciones, normativa y estructura organizativa) no representan un *novum*, pues ya en la praxis dichas informaciones son públicas. Como indicado, su novedad radica en su exigencia en una ley para todos los órganos de cooperación.

No existe calidad sin legalidad, así que, toda vez que la ley estatal de transparencia determina los contenidos mínimos que deben hacerse públicos en los órganos de cooperación (funciones, normativa aplicable y estructura organizativa), el primer parámetro a examinar es el cumplimiento de dicha legalidad. Aunque dichos extremos se cumplieran, la transparencia sobre estos órganos sería insuficiente porque las obligaciones de publicidad mínimas dan una visión estática del órgano de cooperación (sobre su estructura), pero no dinámica (sobre su rendimiento real y sus resultados).

La ley abre una vía para hacer pública más información, pero de una forma muy genérica, pues dispone que los sujetos obligados publicarán “la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública” (art. 5.1). Por tanto, en el caso de los órganos de cooperación, se debería publicar un mínimo de información *ex lege* que la propia norma enumera (funciones, normativa y estructura organizativa) y, además, la información adicional “relevante” para asegurar la transparencia del órgano de cooperación y el control de su actividad al socaire de las cláusulas abiertas que contiene la ley y permiten una interpretación de máximos en favor de la transparencia. Sin embargo, ¿a quién corresponde ese juicio de relevancia? De nuevo, se vuelve a residenciar en el aplicador (y en la voluntad política) la publicidad de toda esa información.

A diferencia de lo que sucede en los países políticamente descentralizados de nuestro entorno más transparentes, en España solo excepcionalmente se publican los acuerdos y, en su caso, las memorias de actividades de los órganos de cooperación. Se trata de los documentos que recogen los resultados de dichos órganos. Por tanto, el parámetro más tangible de su rendimiento no es público en España.

En el caso de la Conferencia de Presidentes se publican en algunos casos. Con relación a las Conferencias Sectoriales, solo aquellas que disponen de un espacio *online* propio publican sus acuerdos (desde una selección hasta elencos más exhaustivos): así, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Cultura, la CARUE, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención y Autonomía a la Dependencia. Por su parte, solo publican memorias de actividades o documentos similares: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Conferencia Sectorial de Educación y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. El Ministerio de Administraciones Públicas no publica los acuerdos de las Conferencias Sectoriales en sus *Informes* sobre este órgano de cooperación. Por su parte, la publicidad de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales se circunscribe a los previstos en el marco del artículo 33.2 LOTC (publicados en el BOE). Salvo en el caso excepcional de Cataluña, no consta la elaboración de memorias en el resto de Comisiones Bilaterales.

Un aspecto positivo en el Estado autonómico es constatar cómo se ha ido generando en este campo la existencia de una cultura de los informes anuales públicos de los órganos de cooperación y de hacerlos públicos (sobre todo de la panorámica de las Conferencias Sectoriales y de los convenios de colaboración a través del Ministerio de Administraciones Públicas). Ello permite acceder a un valioso cúmulo de información. Sin embargo, los informes y también las memorias internas suelen valorarse como un instrumento *soft* de rendición cuentas. Las críticas más frecuentes son que estos informes y memorias suelen focalizarse en las *good news*, pueden ser instrumentos de marketing al servicio de quien los elabora, suelen centrarse en datos cuantitativos no cualitativos y no sirven para cambiar —y hacer más efectivas— las relaciones de cooperación,<sup>161</sup> a pesar del fundamento innegable de algunas de estas objeciones. ¿Existe una alternativa realista a los informes públicos y las memorias? A pesar de sus contras, los informes y las memorias públicos (en función de su contenido y su cadencia temporal) constituyen un instrumento básico a través de los cuales conocer el microcosmos de las relaciones de cooperación.

---

161. Kanojia, Simeon, “Accountability and Transparency”, 140; Graefe, Simmons, White, “Conclusion: Whither Accountability?”, 307-308, 311.

### 5.3.2. La calidad formal

La implementación de la ley requiere determinadas exigencias desde el punto de vista de la calidad formal. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, exige entre sus *principios generales* (art. 5) ítems relativos al cuándo, dónde y cómo debe ser la información que debe hacerse pública.

Respecto al factor temporal, la ley exige que dicha información se publique “de forma periódica y actualizada” (art. 5.1). La información que suministra el Ministerio de Administraciones Públicas puede calificarse en términos generales tanto de periódica, como de actualizada, aunque se constatan dificultades para mantener actualizados dichos datos. La transparencia precisa de medios materiales y humanos ingentes, cuya calidad material y formal depende también del número de personas y de los recursos que se dedican a las Secretarías de estos órganos de cooperación.<sup>162</sup> Por su parte, la información que figura en las Conferencias Sectoriales con espacio web propio generalmente también se halla actualizada, aunque se constata también salvo alguna excepción.<sup>163</sup>

Con relación a dónde debe hacerse pública dicha información, la ley se limita a exigir “en las correspondientes sedes electrónicas” (art. 5.4). Como indicado, la interpretación más favorable de la ley en pro de la transparencia aconsejaría que dichos contenidos se hicieran públicos a ser posible en el sitio web de cada órgano de cooperación, pues la praxis acredita que aquellos que disponen de un espacio electrónico propio pueden hacer públicos dichos documentos con carácter singular y monográfico en cada caso.

Asimismo, la ley prescribe cómo debe hacerse pública dicha información desde el punto de vista de su accesibilidad telemática: “de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, y, preferiblemente, en formatos reutilizables” (art. 5.4). No existe transparencia si la opinión

---

162. Aunque sorprende que no lo haga sobre la Conferencia de Presidentes, pues dos meses después de la VI edición, el 17 de enero de 2017, no consta dicha reunión, ni sus acuerdos, que, sin embargo, aparecen en la web del Consejo de Ministros: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html) (consulta: 17.03.2017), los acuerdos en: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf> (consulta: 17.03.2017)

163. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ofrece información estadística sobre su actividad solo hasta 2004, hace más de una década. No obstante, la memoria se publica de forma periódica y actualizada.

pública no puede conocer y no puede comprender la información que se publica.

En este punto, la ley liga también la transparencia de una información con la reutilización del formato en el que se presenta. El concepto de reutilización alude a la posibilidad de que, gracias a las nuevas tecnologías, los ciudadanos puedan crear contenidos con un valor añadido a través de la información en poder de las administraciones públicas.<sup>164</sup> A tal efecto, la Ley 18/2015 de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, aborda el concepto de reutilización (art. 3.1):

[...] el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.

La referencia que contiene la ley estatal de transparencia a “formatos reutilizables” se vincula a protocolos técnicos relativos a la accesibilidad de la información y se suele vincular a la utilización de los llamados datos abiertos (*open data*) que permite datos accesibles y reutilizables sin permisos o licencias. La acepción jurídica de “formato reutilizable” se halla en la Ley 18/2015 de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, donde se dispone qué se entiende por formatos disponibles para la reutilización (en particular, art. 5.2) con una clara alusión a la filosofía de los datos abiertos:

Las Administraciones y organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto y legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas. Esto no implicará

---

164. Sobre reutilización de la información pública, Cerrillo Martínez, “La información del sector público”, 1-24. Sobre los datos abiertos, en particular, Cerrillo Martínez, “Los principios de los datos abiertos”, o, en general, Lacombe, Bertin, Vauglin, Vieillefosse. *Pour une politique ambitieuse des données publiques*.

que las Administraciones y organismos del sector público estén obligados a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación.

#### **5.4. Balance (provisional) de la implementación y de los efectos de la ley: cuando la vida sigue igual... o ¿no?**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha previsto una *vacatio legis* escalonada en la disposición final novena. En lo que aquí interesa, el título I donde se regula la transparencia de la actividad pública (a quién se aplica la ley, la publicidad activa, así como el acceso a la información pública), así como el título III relativo al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han entrado en vigor el 10 de diciembre de 2014.<sup>165</sup> Dado que en el caso de los órganos de cooperación la Administración que ostenta la Secretaría es la encargada según la ley de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de ella y que, como se ha visto, dichas Secretarías se residen en unidades de ministerios del poder central, dicha fecha es la que debe tenerse en cuenta como el punto de partida en el que esta norma ha debido desplegar sus efectos.

Hay una excepción. Las CC.AA. han dispuesto de dos años más (hasta el 10 de diciembre de 2015) para adaptarse a las obligaciones previstas en la ley estatal de transparencia. Ello afectaría a aquellas obligaciones que deben cumplir las CC.AA. en materia de órganos de las CC.AA. Básicamente, ello se produciría en el caso de las Secretarías conjuntas de las Comisiones Bilaterales ejercidas por la Administración General del Estado, pero también por las CC.AA. Sin embargo, se trata de un supuesto acotado solo para la representación autonómica de las Secretarías de dichas comisiones. Por tanto, la fecha de 10 de diciembre de 2014 sería el inicio de la eficacia de la ley para la Conferencia de Presidentes, para la totalidad de las Conferencias Sectoriales, así como para la representación de la Administración General del Estado en la Secretaría conjunta de las Comisiones Bilaterales.

---

165. El título II sobre Buen Gobierno entró en vigor el 11 de diciembre de 2013. Por su parte, los órganos de las CC.AA. y Entes Locales han dispuesto de un plazo de dos años (hasta el 10 de diciembre de 2015) para adaptarse a las obligaciones previstas en la ley estatal de transparencia.

De esta manera, han transcurrido más dos años desde la entrada en vigor (desde diciembre de 2014 hasta marzo de 2017), un periodo todavía no muy amplio, pero suficiente como para hacer un primer balance provisional de la aplicación de la ley. A tal efecto, procede plantear un doble orden de cuestiones: en primer lugar, ¿la ley estatal de transparencia debe cambiar las cosas?, y, en segundo término, y, en caso afirmativo, ¿qué cambios deberían haberse producido y qué queda por hacer?

Valga adelantar que, por el momento, la entrada en vigor de la ley, transcurridos más de dos años después de la misma, arroja un resultado que a primera vista puede resultar sorprendente: la ley estatal de transparencia no ha provocado cambios respecto a la situación *ex ante* y a la praxis previa (por lo menos, todavía).

Centrándonos en la primera cuestión, la ley estatal de transparencia ¿debe cambiar las cosas? En principio, a la luz de lo ya expuesto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en materia de órganos de cooperación, propiamente solo obligaría a una transparencia de mínimos estrictamente en materia de la información institucional y organizativa (funciones, normativa y estructura organizativa). Debe tenerse en cuenta que, además, la propia ley prevé la aplicación de la ley a estos órganos bajo condición (“en la medida en que por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones de este título”, art 2.1i). El resto de obligaciones en materia de publicidad activa solo pueden aplicarse a los órganos de cooperación con una interpretación extensiva y buscando espacios para su aplicación a estos órganos.

Asimismo, como indicado, la ley obliga a que dicha información se haga pública en Internet, pero este extremo queda también abierto, ya que no se concreta dónde (solo dispone: “en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, art. 5.4). Podría colegirse que la interpretación más idónea en favor de la transparencia debería ser que el órgano de cooperación dispusiera de una página web de la Administración que ostenta la Secretaría (y, en tanto ésta debe encargarse de dar cumplimiento a dichas obligaciones). Sin embargo, esa es solo una de las posibles opciones interpretativas, pues la ley no deja claro este extremo.

En la praxis, los contenidos mínimos que exige la ley no difieren mucho de los que ya hace públicos en su página web el Ministerio de Administraciones Públicas sin obligación legal y mucho antes de la entrada en vigor de la mencionada ley. La ley estatal de transparencia obliga a dar publicidad a una cantidad mínima de datos, pero hay otras muchas cuestiones sobre

el *quantum* y sobre el dónde, así como sobre su calidad formal y material que deben concretarse en su aplicación.

En segundo término, ¿qué cambios se han producido con la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia? y ¿qué queda por hacer? A la luz de lo expuesto, no se perciben cambios en cuanto a la transparencia de los órganos de cooperación por lo que respecta a la Administración General del Estado (que gestiona todas sus Secretarías), ni tampoco se detectan cambios en el caso de las CC.AA. (en cuanto gestionan la representación autonómica de la Secretaría conjunta de las Comisiones Bilaterales). No constan más contenidos, no hay contenidos distintos (por ejemplo, no consta la publicidad de acuerdos y, en su caso, de memorias, salvo en los supuestos vistos), ni consta otra forma de presentar la información telemáticamente (excepto en los casos donde ya existían, no hay espacios web propios de cada órgano de cooperación, ni cambios en la forma de presentar los contenidos desde el punto de vista de la reutilización).

Y es que la fotografía de qué contenidos se han hecho públicos y dónde se ha producido esa publicidad en el caso de los órganos de cooperación es la misma antes que después de la entrada en vigor de la ley. Así, por ejemplo, en el caso de las Conferencias Sectoriales con visibilidad *online* autónoma son las mismas, con el mismo tipo de documentación antes y después (salvo por lo que respecta a las memorias anuales que han sido actualizadas), mientras que en el resto la fuente institucional es la información y los informes que elabora el Ministerio de Administraciones Públicas. En este sentido, la vida sigue igual..., esto es, la entrada en vigor de la ley estatal de transparencia no ha supuesto, como se adelantaba, ningún cambio (todavía), ni lógicamente un punto de inflexión en la transparencia de los órganos de cooperación en el Estado autonómico (de momento).

Sobre el actor de la transparencia en materia de cooperación, tampoco se registran cambios. A pesar de que la ley estatal de transparencia dispone como indicado que la Administración a quien corresponde la Secretaría del órgano debe cumplir con las obligaciones derivadas de ley, y en ausencia de espacios web propios dedicados a cada órgano de cooperación, el Ministerio de Administraciones Públicas sigue siendo el actor visible protagonista en la transparencia de las relaciones de cooperación.

Quizá la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con su nueva regulación de los órganos de cooperación y, en particular, de las Conferencias Sectoriales, abra un proceso de reforma de los reglamentos internos de dichos órganos que recojan el activo papel que la ley estatal de transparencia ya les asigna y, con ello,

se atisbe todo el potencial de dicha norma en materia de transparencia de los órganos de cooperación. Pero, de momento, y como indicado, la labor visible y activa de transparencia en este campo la sigue desarrollando el Ministerio de Administraciones Públicas.

Ante esta situación, sin cambios, ¿podemos hablar de incumplimientos de la ley? Sería incorrecto llegar a dicha conclusión, pues la ley impone un mínimo de obligaciones de transparencia que estrictamente ya venían dándose en la práctica, en particular a través de la labor del Ministerio de Administraciones Públicas.

¿Es entonces la ley estatal de transparencia un brindis al sol? Como indicado, la ley no ha provocado todavía cambios, pero contiene previsiones lo suficientemente amplias como para mejorar la cantidad y la calidad formal y de los contenidos que se hacen públicos. Con ello, se lograría reducir la opacidad en un ámbito tradicionalmente poco dado a la transparencia, mejorar su conocimiento, su control, así como su racionalización y eficiencia. Ahora bien, el aprovechamiento de todas posibilidades que abre la ley exige una voluntad política decidida no de aplicar mínimos, sino de ir a la aplicación de máximos. No debe desdeñarse tampoco la capacidad que pueda tener la ley de generar una cultura de la transparencia que tienda hacia esos máximos con la cautela de que los órganos de cooperación son órganos de composición gubernamental donde no todo puede hacerse público.

Debe señalarse también que algunos de los extremos abiertos de la ley quizá podrán concretarse en el futuro reglamento que debe desarrollar esta en el sentido más favorable para la transparencia. De momento, dicho reglamento no ha sido aprobado.

En cualquier caso, la implementación de todas estas medidas requiere recursos materiales y humanos. En países de nuestro entorno con altos niveles de transparencia en sus relaciones de cooperación, las conferencias más importantes pueden llegar a contar con secretariados donde trabajan un número ingente de funcionarios y empleados,<sup>166</sup> pero ¿cuántas personas trabajan para la Secretaría de un órgano de cooperación en el Estado autonómico? La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como el resto de leyes de transparencia en las CC.AA., se aprueba en el contexto de una feroz crisis económica y financiera y como instrumento de regeneración democrática.

---

166. A título de ejemplo, la Conferencia Sectorial de Educación en Suiza dispone de un Secretariado con más de cuarenta personas a su servicio, *vid.* en este trabajo apartado 7.

Han sido tiempos para integrar la transparencia en la agenda política y normativa de todos los gobiernos (estatal y autonómicos), pero son tiempos de contención de gasto con la consiguiente reducción de medios personales y materiales que son imprescindibles para implementar la ley.

**TABLA 18. Información *online* sobre la estructura de Conferencias Sectoriales con espacio web propio después de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013<sup>167</sup>**

IG=Información general; C=Composición; F= Funciones; OF= Organización y funcionamiento; GT=Grupos de trabajo; R= Reglamento

Conferencias Sectoriales	IG	C	F	OF	GT	R
CPFF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Educación	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Cultura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sanidad		Sí	Sí	Sí	vía memorias	Sí
Servicios Sociales / Dependencia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
CARUE	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Asuntos Locales	Sí	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información *online* de cada conferencia (consulta: 31.01.2017)

167. Compárese con las tablas antes de la entrada en vigor en el apartado 4, epígrafe 4.2.2.2.g.

**TABLA 19. Información *online* sobre la dinámica de las Conferencias Sectoriales con espacio web propio después de la entrada en vigor de la Ley estatal de transparencia 19/2013**

R= Reuniones; L= Lugar; AS= Asistentes; OD= Orden del día; AC= Actas; A= Acuerdos; M= Memorias; NP= Nota de prensa

Conferencias Sectoriales	R	L	AS	OD	AC	A	M	NP
CPFF	No	No	No	No	No	SI (selección desde 1986)	Si (desde 1997-ultima 2015)	No
Educación	Sí	No	No	No	Sí	SI (acuerdos recientes 2009-2011/acuerdos CS publicados en BOE)	Resúmenes de actividad (desde 1986/87-ultimo 2015/16)	No
Cultura	Sí (desde 2004)	Sí	No	No	No	SI (desde 2004-2014)	No consta	No
Sanidad	No	No	No	Sí	Sí	SÍ (desde 1987-2012)	Si (desde 2002-ultima 2015)	No
Servicios Sociales / Dependencia	No	No	No	No	No	SI (desde 2007-2014 publicados en BOE)	No	No
CARUE	No	No	No	No	No	SI (desde 1990/acuerdos publicados en BOE)	No	No
Asuntos Locales	Sí	No	No	No	No	SI (2004, 2005, 2006, 2007)	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información *online* de cada conferencia (consulta: 31.01.2017)

## 6

# ¿Y la cooperación horizontal?: la regulación de la transparencia ¿llega a las relaciones entre Comunidades Autónomas?

### 6.1. La regulación de la transparencia de la cooperación entre CC.AA. antes de las leyes de transparencia

#### 6.1.1. Las Cortes Generales y la transparencia de la cooperación horizontal *ex constitutione*

La Constitución de 1978 solo prevé la cooperación horizontal, en concreto, los convenios entre CC.AA. (art. 145.2 CE). Se trata de una regulación sobre la que hay un amplio acuerdo acerca de la necesidad de su reforma, pues resulta no solo poco clara, sino tan compleja que promueve su incumplimiento y puede llegar a disuadir de la suscripción de uno de estos convenios.<sup>168</sup> La regulación constitucional diferencia entre acuerdos de cooperación y convenios de colaboración (sin precisar qué debe entenderse por cada uno de ellos). Los acuerdos precisan autorización de las Cortes Generales, mientras que los convenios solo deben ser comunicados al Parlamento central.

El texto constitucional se centra, pues, en un requisito para la válida formación de la voluntad negocial en el caso de los acuerdos y en un acto de comunicación a las Cortes Generales una vez firmado el convenio. Dado que el destinatario de ambos trámites es el Parlamento central, los convenios (o, en su caso, los acuerdos de cooperación) entre CC.AA. se deben enviar al Parlamento y este da publicidad al texto enviado y su tramitación a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales. La lógica de esa intervención no está pensada en términos de transparencia de la cooperación horizontal, sino principalmente en términos de control ante

---

168. Rubio Llorente, Álvarez Junco (Eds.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, 163-165

el resquemor que generaba este tipo de relación entre CC.AA. en el momento de elaborarse la Constitución.<sup>169</sup> La publicidad de estos convenios en sede parlamentaria es un efecto de ese originario ánimo de control que ha ido evolucionando hacia un trámite de mera comunicación, dado que la mayoría de los pactos que se remiten al Parlamento son convenios entre CC.AA., mientras que los acuerdos de cooperación son casi inexistentes.

Sin embargo, los pactos entre CC.AA. no se agotan en los previstos constitucionalmente. La figura del protocolo entre CC.AA. no ha sido prevista por el texto constitucional, pero su legitimidad se ha admitido por el Tribunal Constitucional para formalizar relaciones de cooperación entre CC.AA. que consisten en declaraciones de intenciones.<sup>170</sup> El Alto Tribunal ha declarado que no están sujetos a los requisitos constitucionales ni estatutarios vistos, de modo que surgen y se mueven en una opacidad muy superior a los convenios y acuerdos. Además, los protocolos son el instrumento preferido por las CC.AA. para formalizar entre ellas relaciones de cooperación interautonómicas, lo que suscita hasta qué punto pueden ser a veces la “puerta trasera” para esquivar las garantías públicas de la regulación constitucional y la también compleja regulación estatutaria para suscribir un convenio entre CC.AA. a los efectos del artículo 145.2 CE.<sup>171</sup>

### **6.1.2. La transparencia de la cooperación horizontal y los primeros Estatutos de autonomía: un contenido (casi) inédito**

Por influencia del texto constitucional, los primeros Estatutos solo previeron también los convenios entre CC.AA. (no los convenios verticales). El tratamiento que dichos textos han dispensado a la cooperación entre CC.AA. es también poco loable, ya que normalmente se han dedicado a agravar los requisitos ya previstos por la Constitución y es común a todos ellos que prevean también la intervención del Parlamento autonómico en la suscripción de un convenio entre CC.AA.<sup>172</sup> En ese caso, también los

---

169. Calafell Ferrá, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, 230 ss.; González García, *Parlamento y convenios de colaboración*, 303 ss.; Tajadura Tejada, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 59-98.

170. STC 44/1986, de 17 de abril.

171. García Morales, “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, 94-99.

172. Calafell Ferrá, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, 203-296; González García, *Parlamento y convenios de colaboración*, 149-235.

diarios de las cámaras autonómicas dan publicidad al convenio remitido en el marco de ese trámite.

En los Estatutos de primera generación no se regulan cuestiones que afectan a la vida del convenio tras su firma (entre ellas, la dimensión externa y la publicidad del pacto). El único Estatuto de primera generación que ha mostrado una preocupación por la publicidad de este tipo de convenios es el Estatuto de autonomía de la Región de Murcia, que ha previsto, ya en 1982, la publicación de un convenio entre CC.AA. en el Boletín Oficial de la Comunidad y en el Boletín Oficial del Estado (art. 19.3). Se trata de la primera norma en el Estado autonómico —y en el bloque de la constitucionalidad— que ha prescrito la publicidad de esta forma de cooperación horizontal.

En esa misma línea, las legislaciones de desarrollo de los Estatutos de primera generación han prestado una escasísima, casi nula, atención a la transparencia de la cooperación intergubernamental. Un caso insólito ha sido una curiosa norma que no tiene equivalente en otras CC.AA.: la Ley 1/1985, de 4 de junio, reguladora de la publicación de las normas, así como las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias, la primera ley ordinaria autonómica que ha previsto de forma específica la publicación de los convenios horizontales que celebre dicha Comunidad en los siguientes términos:

Los Convenios que celebre el Principado de Asturias, según lo previsto en el Estatuto de Autonomía con otras Comunidades Autónomas, serán publicados en el “Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia”, y entrarán en vigor a partir de la fecha en que sean insertados en el mismo, salvo que en ellos se prevea otra cosa. (Art. 11)

Por lo que respecta a la legislación de desarrollo estatutario, las leyes autonómicas de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad, el equivalente de la Ley 30/1992, solo han contemplado en muy pocas ocasiones la publicidad de los convenios entre CC.AA. en los medios oficiales (así, las leyes de Murcia, La Rioja y también Asturias),<sup>173</sup> algo que hubiera sido oportuno y necesario. El poder central difícilmente tiene competen-

---

173. En estas normas se suele regular la publicación de los convenios no ya específicamente de los convenios horizontales, sino de los convenios del sector público donde participa la Comunidad en general: Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y de régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 6.6). La Ley 2/1995, de régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (art. 11). En el caso de La Rioja, dicha previsión ha ordenado que “todos los convenios que se suscriban... se dará publicidad de los mismos en el Boletín Oficial de La Rioja y se comu-

cia para regular este tipo de relación entre CC.AA., pero sí es un ámbito donde cada Comunidad, desde su respectiva legislación, podría regular la publicidad y transparencia de este tipo de convenios horizontales en los que participa la Comunidad.

### **6.1.3. Los nuevos Estatutos en un contexto de reformas más amplio: empieza a regularse la transparencia**

La cooperación horizontal, y en concreto los convenios entre CC.AA., son un contenido “clásico” de los Estatutos de primera generación y como tal se ha mantenido en los Estatutos de segunda generación. No todos, pero sí algunos de los nuevos textos han prestado atención a la obligatoriedad de publicación de este tipo de convenios en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma.

El primer texto que ha regulado este extremo ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 que ha prescrito la obligación de publicar los convenios que suscriba la Generalitat con otras CC.AA. en el Diario Oficial de la Comunidad. Al igual que en la regulación de los convenios verticales, el Estatuto catalán no se ha limitado a prescribir dicha obligación, sino que ha establecido el plazo para hacerlo (art. 178.5 EAC):

Los convenios y los acuerdos suscritos por la Generalitat con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en el plazo de cuarenta y cinco días y de un mes, respectivamente, a contar desde el día en que se firman.

La novedad de dicha norma debe ser matizada. Como se ha indicado antes, el Estatuto catalán no es el primer texto estatutario que prescribe esa publicidad, ni la primera norma que lo hace en Cataluña.<sup>174</sup> Sin embargo, sí es el primero de los nuevos Estatutos que recoge dicha obligación de publicidad con la novedad de prescribir el plazo en el que debe hacerlo posiblemente con la finalidad de lograr la publicación efectiva.

Además, y dado el carácter de referente que ha tenido el Estatuto catalán, dicha previsión se ha incorporado en otros Estatutos de segunda

---

nicarán al Parlamento de La Rioja” (art. 15 Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

174. El Decreto catalán sobre el Registro de Convenios de 2005 ya había previsto obligación de publicar en el DOGC estos convenios, si bien sin indicación de plazo para hacerlo (art. 9).

generación: en el caso del Estatuto de Andalucía (art. 226.4 EAAnd) y en el Estatuto de Castilla y León (art. 60.4 EACLE). En ambos supuestos se recoge el deber de publicar dichos convenios en el Diario Oficial de la Comunidad, pero, a diferencia del texto catalán, sin determinar el plazo para hacerlo. El resto de nuevos Estatutos no han previsto nada al respecto. Por ello, a pesar de que el Estatuto catalán ha influido notablemente en el resto de Estatutos de segunda generación, sus previsiones de publicidad de los convenios horizontales han sido escasamente emuladas, lo que llama la atención en los tiempos de la transparencia en los que estas normas han sido aprobadas.

Los nuevos Estatutos no prevén mecanismos de seguimiento o de evaluación de la cooperación horizontal, salvo en el caso del Estatuto andaluz. Dicho texto prevé que el Parlamento “dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado” en los convenios que suscribe la Comunidad con otras CC.AA. (art. 226.1 EAAnd). Dicha previsión no es una novedad, pues ya estaba presente en el anterior texto estatuario. La legislación de desarrollo no ha desarrollado esta previsión ni, por tanto, cuáles deben ser estos mecanismos de seguimiento y control que puede ser interesante determinar en la era de transparencia y de la rendición de cuentas.

Las normas de desarrollo de los nuevos Estatutos raramente han tratado el tema de transparencia de la cooperación horizontal. En ese sentido, la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas, tras su reforma en 2015, ha desarrollado las previsiones del Estatuto de 2006, en el sentido ya visto arriba, para los convenios donde participa la Generalitat. Como indicado, dicha norma prevé que:

Los convenios y los protocolos deben publicarse en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* y en la web del Registro de convenios de colaboración y cooperación de la Generalidad, que es accesible desde el Portal de la Transparencia (art. 110.3).

En el caso de la cooperación horizontal, esta previsión tiene cierta relevancia, ya que una norma legal establece la publicación de los protocolos —la figura preferida para formalizar la cooperación entre CC.AA.—, pero que no precisan ser enviados al Parlamento central para su tramitación y, por tanto, no reciben generalmente publicidad en los medios oficiales.

Por su parte, en Aragón, la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha desarrollado la previsión del

Estatuto de 2007, conforme a la cual el régimen de los convenios que Aragón suscriba con otras CC.AA. debe regularse mediante ley. Ha sido dicha ley la que ha prestado atención a la transparencia de la actividad convencional de la Comunidad y ha prescrito para todos los convenios del sector público donde participa Aragón (y se incluyen aquí los convenios con otras CC.AA.), la inscripción en el Registro de Convenios de la Comunidad y su publicación, una vez inscritos, en el Boletín Oficial de Aragón (arts. 31 y 32).

Por tanto, en el momento de aprobarse los nuevos Estatutos, solo tres CC.AA. han previsto expresamente la publicación de los convenios horizontales en el Diario Oficial de la Comunidad (Murcia, Principado de Asturias y La Rioja). Tras la aprobación de los nuevos Estatutos, y gracias al efecto de emulación que ha tenido en este punto el Estatuto catalán, la obligación de publicación de los convenios horizontales en el Diario Oficial de la Comunidad se ha extendido a otras CC.AA. (además de Cataluña, en Andalucía o Castilla-León) y sin previsión estatutaria en algunas Comunidades más (así, en Aragón en 2011, en Extremadura en 2013 y en Canarias en 2014 con la obligación legal o reglamentaria de publicar en el Diario Oficial de la Comunidad todos los convenios que reciban inscripción en el Registro de Convenios de la Comunidad).

La “onda expansiva” de los nuevos Estatutos en este punto ha representado un discreto avance, ya que la obligación de publicación de los convenios horizontales no se ha generalizado en todos los textos estatutarios de segunda generación, ni en una mayoría significativa de CC.AA. (en 10 CC.AA. se ha previsto una obligación de publicación de estos convenios en el Diario Oficial de la Comunidad sobre el total de 17 CC.AA. y las 2 Ciudades Autónomas). En cualquier caso, la obligación de publicar en los diarios oficiales los convenios entre CC.AA., en aquellas donde se prevé, es además relativamente reciente (desde 2006). Ello contrasta con los convenios verticales que deben recibir publicidad desde 1992 en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

**TABLA 20. CC.AA. donde existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en DOCA**

Año	Comunidad Autónoma	Norma
1982	Murcia	EA 1982 (+ Ley 7/2004)
1985	Principado de Asturias	Ley 1/1985, reguladora de la publicación
2005	La Rioja	Ley 4/2005, régimen jurídico de Administraciones Públicas
2006	Cataluña	EAC 2006 (antes previsto en el Decreto 52/2005 Registro de convenios)
2007	Andalucía	EAAAnd 2007
2007	Castilla y León	EAC-Ley 2007
2011	Aragón	Ley 1/2011 Ley de convenios
2013	Extremadura	Decreto 217/2013 Registro de convenios
2014	Canarias	Decreto 74/2014 Registro de convenios
2003	Madrid	Acuerdo del Consejo de Gobierno 2003

**TABLA 21. CC.AA. donde no existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en DOCA**

Comunidad Autónoma	Otras vías de publicidad: registros	Norma
Baleares	vía e-Registro	Decreto 49/2011 Registro de convenios
Cantabria	vía Registro	Decreto 108/1995 Registro de convenios
Castilla-La Mancha	vía e-Registro	Decreto 315/2007 Registro de convenios
Comunidad Valenciana	vía Registro	Decreto 176/2014 Registro de convenios
Galicia	vía e- Registro	Decreto 126/2006 Registro de convenios
Navarra	vía e-Registro	Decreto 43/2010 Registro de convenios
País Vasco	vía BOPV (facultativa)	Decreto 21/2008 BOPV: el Gobierno “puede” autorizar la publicación

**TABLA 22.** CC.AA. donde existe obligación jurídica de publicar los convenios entre CC.AA. en BOE

Año	Comunidad Autónoma	Norma
1982	Murcia	EA 1982 (+ Ley 7/2004)

**TABLA 23.** Obligación jurídica de publicar los convenios Estado-CC.AA. en el BOE y en el DOCA

Año	Norma
1984	Acuerdo (AGE)
1985	Acuerdo (AGE)
1992	Ley 30/1992, LRJA y PAC

Fuente: Elaboración propia

### **6.1.4. La aparición de los registros telemáticos de convenios y su valor añadido (y desapercibido) en la transparencia de la cooperación horizontal**

#### **6.1.4.1. Registros de convenios, nuevas tecnologías y cooperación horizontal: del registro público-archivo al registro electrónico universal**

Cerrado el proceso de aprobación de nuevos Estatutos, la obligación de publicación de los convenios entre CC.AA. se ha producido a través de las normas reglamentarias que crean o modifican los registros de convenios que se han constituido progresivamente en las CC.AA.<sup>175</sup> Dichos registros suelen tener varias secciones (que pueden variar en cada Comunidad y que, normalmente, incluyen el sector público y a veces también el sector privado). Una de esas secciones es la relativa a los convenios de cooperación intergubernamental que suscribe la Comunidad con el Estado y con otras CC.AA. Por ello, en el resto de las CC.AA. donde no hay una obligación de publicación de los convenios entre CC.AA., esa publicidad sucede generalmente vía registros de convenios (en total: en 15 CC.AA. los convenios

175. Véase *supra* en este trabajo apartado 1.2.2.2.

entre CC.AA. son susceptibles de algún tipo de publicidad, sea en el Diario Oficial de la Comunidad, vía registros, o a través de ambos).

De este modo, los registros de convenios en el caso de los convenios horizontales brindan un valor añadido que no tienen en los convenios verticales, pues los registros de convenios pueden ser el principal instrumento de transparencia, ya que en muchas CC.AA., como se ha visto, no hay obligación de publicar los convenios en los medios oficiales, ni todos los convenios entre CC.AA. se publican en el Diario de las Cortes Generales, ni en los Parlamentos autonómicos porque no todos estos pactos se comunican siempre a las Cámaras, a pesar de ser preceptivo.

En sus inicios, los primeros registros de convenios eran principalmente un archivo de convenios sobre los que se podían obtener certificaciones previa petición. Sin embargo, ese registro-archivo (ligado a funciones de recopilación y sistematización de documentación y a dar respuesta a solicitudes de acceso a la información) se ha transformado en algunos casos en un registro electrónico de acceso universal desde mediados del año 2000. Con ello se ha reforzado su función de publicidad y transparencia, algo especialmente valioso en el caso de los convenios entre CC.AA., en ausencia de la publicación en otros medios oficiales.

La publicidad de la cooperación horizontal que pueden facilitar los registros de convenios ofrece, de menos a más, tres niveles de transparencia.

Primero, el nivel de transparencia mínimo: el acceso a la información en poder del registro. Los registros de convenios se han configurado como registros cuyos datos son públicos y, por tanto, los ciudadanos tienen derecho de acceso a una información que no se ha publicado, pero a la que pueden acceder en los términos previstos por la legislación vigente, esto es, el derecho de acceder a una información que no es pública previa petición.<sup>176</sup>

---

176. En Aragón: Decreto 57/2012, de 7 de marzo, de regulación del Registro General de Convenios; en Islas Baleares, Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el cual se regula el Registro de Convenios y Acuerdos; en Canarias, Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el que se regula la actividad convencional del sector público, Castilla-La Mancha, Decreto 315/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula el Registro General de Convenios; Castilla y León, Decreto 66/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el Registro General Electrónico de Convenios, en la Comunidad Valenciana: Decreto 176/2014, de 10 de octubre, del Consell, por el que regula los convenios que suscriba la Generalitat y su registro, en Galicia, Decreto 126/2006, de 20 de julio, por el cual se regula el Registro de Convenios; en Madrid, Acuerdo de Gobierno, de 16 de octubre de 2003, que aprueba los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad; en Navarra, Decreto foral 43/2010, de 9 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios.

Segundo, el nivel de transparencia medio: la publicidad de un mínimo de datos. En este caso, ya no se trata solo de un registro público, sino de un registro de acceso universal. Se trata de registros que han asumido funciones de publicidad activa, es decir, obligaciones de difundir determinada información: normalmente, una relación de convenios de los convenios inscritos y una serie de datos mínimos sobre los convenios inscritos, tales como partes, objeto, vigencia, financiación.<sup>177</sup>

Y, tercero, el nivel de transparencia máximo: la publicación del texto íntegro del convenio. Hay registros de convenios de acceso universal, donde se ha vinculado la inscripción del convenio a la publicación de su texto en el Diario Oficial de la Comunidad. Se trata de una pieza muy importante para la transparencia de este tipo de cooperación, ya que, en estos casos, los convenios horizontales no solo se archivan, sino que su inscripción en el mismo constituye el primer paso para su publicación que queda condicionada a dicha inscripción. Asimismo, excepcionalmente, hay normas reguladoras de los registros que obligan a dar acceso al texto íntegro del convenio desde su sede telemática.<sup>178</sup>

De esta manera, los registros de convenios se convierten en una fuente de publicidad adicional en aquellas CC.AA. donde los convenios horizontales ya se publican en el Diario Oficial de la Comunidad. En el caso de las CC.AA. donde no hay prevista obligación jurídica de publicar en el diario oficial un convenio entre CC.AA., y si éste no se comunica a la Cortes Generales, los registros de convenios tienen un valor estratégico

---

177. Publicidad activa: en el Registro de Convenios de Aragón: relación de convenios y como mínimo, datos relativos a las partes, objeto, financiación y vigencia; en el Registro de Convenios de las Islas Baleares: relación de convenios y, como mínimo, partes, objeto, financiación, vigencia; en el Registro de Convenios de Castilla y León: número de registro, partes, denominación u objeto del convenio, fecha, vigencia, obligaciones económicas, cualquier otro dato que la normativa específica puede determinar; en el Registro de Convenios de Cataluña: partes, objeto, financiación, órganos de gestión, plazo de vigencia; en el Registro de Convenios de la Xunta de Galicia: relación de convenios y datos sobre partes, objeto, financiación y plazo de vigencia; en el Registro de Convenios de Navarra: relación de convenios y datos relativos a partes, objeto, vigencia y lugar de publicación.

178. En el caso del Registro de Convenios de Aragón se vincula la inscripción en el Registro a la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad; en el Registro de Canarias, la publicación en el Boletín Oficial de Canarias se debe producir en plazo no superior a quince días; en el caso del Registro de Cataluña, todos los convenios inscritos deben publicarse; en Extremadura, todos los convenios deben publicarse en el Diario Oficial de la Comunidad (en la regulación anterior, la publicación procedía solo en el caso de que alguna disposición legal lo exigiera); en el Registro de Castilla y León, debe publicarse el contenido íntegro del convenio cuando alguna disposición legal exija su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad (el Estatuto de Autonomía lo exige).

y prometedor en materia de transparencia de esta cooperación, ya que se convierten en la única vía (y la más completa) para conocer de su existencia, ya sea en unas CC.AA. a través de la vía del acceso del ciudadano a una información pública bajo petición, y en otras mediante la obligación de publicitar por parte del Registro la relación de convenios entre CC.AA. y sus datos mínimos o incluso su texto íntegro.

Avanzar hacia la publicidad máxima que incluya la publicación del texto del convenio es deseable en aras de la mayor transparencia (y no es necesaria norma que obligue a ello). En el Estado autonómico, se han creado registros de convenios telemáticos de acceso universal en Cataluña, la pionera, Galicia, Navarra, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Canarias. En la práctica, solo los registros de Castilla y León, Aragón y Cataluña dan acceso al texto del convenio y, salvo en el primer caso, se da acceso al texto íntegro sin que necesariamente lo prevea una norma, lo que demuestra que la transparencia no es solo lo que dice la ley que debe hacerse público.

Además, cabría no olvidar que el texto de todos los convenios entre el Estado y las CC.AA. debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Por coherencia, los convenios entre CC.AA. deberían tener el mismo nivel de transparencia que cuando las partes suscriptoras son el Estado y las CC.AA.

**TABLA 24. Acceso a la información y obligaciones de transparencia de los convenios horizontales en los registros de convenios de las CC.AA.**

CR= creación del registro; NC= norma de creación; AI= acceso a la información; PA= publicidad activa; INSC= inscripción registro+publicación DOCA; e-REG= obligación de publicación del texto en el e-registro; DOCA: obligación de publicación en DOCA

CA	CR	NC	AI	PA	INSC	e-REG	DOCA
Andalucía	—						Sí (2007)
Aragón	1988	2012	Sí	Sí	Sí	—	Sí (2011)
Asturias	1991	1995	—	—	—	—	Sí (1985)
Baleares	2011	2011	Sí	Sí	—	—	No
Canarias	2010	2014	Sí	Sí	Sí	—	Sí (2014)
Cantabria	1995	1995	—	—	—	—	No
Castilla y León	1992	2013	Sí	Sí	Sí	Si	Sí (2007)
Castilla-La Mancha	1990	2007	Sí	—	—	—	No

CA	CR	NC	AI	PA	INSC	e-REG	DOCA
Cataluña	2005	2005	—	Sí	Sí	—	Sí (2006)
Comunidad Valenciana	1089	2014	Sí	—	—	—	No
Extremadura	1994	2013	—	Sí	Sí	—	Sí (2013)
Galicia	2002	2006	Sí	Sí	—	—	No
La Rioja	1980	1996	—	—	Sí	—	Sí (2005)
Madrid	1986	2003	Sí	—	—	—	Sí (según)
Murcia	1986	1996	—	—	—	—	Sí (1982)
Navarra	2010	2010	Sí	Sí	—	—	No
País Vasco	2010	2010	—	—	—	—	No
Ceuta							
Melilla							

Fuente: Elaboración propia  
— No consta

#### 6.1.4.2. Ámbito de la cooperación horizontal registral: convenios entre CC.AA. ¿y protocolos?

Por ello, los registros de convenios constituyen un instrumento importante para hacer pública la cooperación que no se comunica al Parlamento central y sobre cuyas dimensiones poco sabemos. Los protocolos se han convertido en la técnica de cooperación entre CC.AA. más usual y más opaca, porque su suscripción no precisa los requisitos que se necesitan para firmar un convenio o un acuerdo de cooperación horizontal. De esta manera, los protocolos de colaboración entre CC.AA. no precisan enviarse al Parlamento, al no ser una figura prevista en el artículo 145.2 CE.

De nuevo, los registros de convenios se han erigido en un instrumento de transparencia de la cooperación entre CC.AA. mediante protocolos, sin duda, la zona más gris y con más sombra de las relaciones entre CC.AA. y, posiblemente, también de las relaciones de cooperación en su conjunto en el Estado autonómico. Salvo en el caso Cataluña, no hay ninguna ley autonómica que obligue a la publicación de los protocolos en los diarios oficiales de las CC.AA. (a lo que se añade también la publicación en la página web del departamento correspondiente).<sup>179</sup>

179. Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña tras su reforma en 2015 (art. 110.3).

En aquellas CC.AA. con registros de convenios se puede conocer la existencia de estos protocolos, el acceso a ellos, sus datos mínimos e incluso su texto en los términos que se prevea en cada registro. Ello confirma la importante función que pueden desempeñar estos registros para hacer emerger una cooperación “sumergida” durante tantos años en el Estado autonómico. Asimismo, sus datos deben constituir también una fuente que nos permita conocer y evaluar mejor la cooperación entre CC.AA. y cuáles deben ser sus eventuales reformas.

Los datos indican que el nivel de opacidad de los protocolos entre CC.AA. es superior al ya de por sí poco transparente mundo de los convenios entre CC.AA., pero en aquellas CC.AA. donde existen registros de convenios no hay un desfase tan enorme entre la publicidad de ambas figuras: nueve CC.AA. prevén algún tipo de publicidad de los protocolos horizontales frente a las más de una docena que contemplan alguna publicidad de los convenios entre CC.AA. En el resto de supuestos, el acceso a esta forma de cooperación debería producirse por la vía del acceso a la información y la consiguiente solicitud de la misma a la Administración.

**TABLA 25.** Obligación de inscripción y publicidad de protocolos horizontales en los registros de convenios de las CC.AA.

CA	Convenios entre CC.AA.	Protocolos entre CC.AA.	Acceso a la información	Publicidad activa	Inscripción + Publicación DOCA
Andalucía	—	—			
Aragón	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asturias	Sí	—	—	—	—
Baleares	Sí	—	Sí	Sí	—
Canarias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cantabria	Sí	—	—	—	—
Castilla y León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	Sí	Sí	—	—
Cataluña	Sí	Sí	—	Sí	Sí
Comunidad Valenciana	Sí	Sí	Sí	—	—
Extremadura	Sí	—	—	Sí	Sí
Galicia	Sí	Sí	Sí	Sí	—
La Rioja	Sí	—	—	—	Sí

CA	Convenios entre CC.AA.	Protocolos entre CC.AA.	Acceso a la información	Publicidad activa	Inscripción + Publicación DOCA
Madrid	Sí	Sí	Sí	—	—
Murcia	Sí	“todos”	—	—	—
Navarra	Sí	Sí	Sí	Sí	—
País Vasco	Sí	—	—	—	—
Ceuta					
Melilla					

Fuente: Elaboración propia  
— No consta

### 6.1.4.3. El seguimiento y evaluación de la cooperación entre CC.AA.: en particular, los informes

La transparencia de la cooperación horizontal no pasa solo por publicar en los medios oficiales (diarios parlamentarios y Diario Oficial de las CC.AA.) los instrumentos que utilizan las CC.AA. para formalizar sus relaciones, sino también por el seguimiento y control de estos instrumentos. Justamente, este aspecto, el seguimiento la cooperación pactada, constituye una auténtica *terra incognita* en el caso de las relaciones entre CC.AA.

La transparencia *de iure* a lo sumo exige la publicación de los convenios horizontales. Sin embargo, poca atención se ha prestado a qué sucede tras la firma de un convenio y con las actuaciones pactadas. Antes de las leyes de transparencia, solo la legislación murciana ha hecho referencia a este extremo, al prever obligaciones de seguimiento de los convenios (incluidos los horizontales) en el sentido de que, acabado un ejercicio presupuestario, “las consejerías elevarán al Consejo de Gobierno un informe relativo a la ejecución de los convenios suscritos y de las posibles incidencias que hubieran podido plantearse en su cumplimiento, en especial de aquellas que pudieran dar lugar a la prórroga o modificación de los mismos”.<sup>180</sup>

Han sido las normas de creación de los registros de convenios en las CC.AA. las que han prestado mayor atención a este extremo del seguimiento de un convenio, ya que los registros son en muchos casos los receptores de la información sobre las incidencias en la vida de un convenio. Las pre-

180. Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y de régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 8).

visiones de seguimiento no son generalizadas. Solo se han contemplado en algunas CC.AA., con distinto alcance y con una publicidad también diversa.

Hay un seguimiento “de mínimos” en los casos en los que se debe comunicar al registro las incidencias relativas a la vigencia. Un paso más lo constituyen aquellas normativas en las que se prevé la información sobre las incidencias en la vida de un convenio en dos direcciones: tanto a través de elevar información (de abajo hacia arriba) desde las consejerías hacia su Gobierno o hacia la Presidencia de este (a veces, hacia un departamento transversal como es Relaciones Institucionales), como mediante la posibilidad de recabar información desde el Gobierno a las consejerías sobre el cumplimiento y la vigencia de un convenio (de arriba hacia abajo). En estos casos, no son públicos los resultados de este seguimiento.

Mucho más excepcionales son las obligaciones de publicar informes sobre este tipo de actividad convencional. Jurídicamente, solo existe esa obligación en muy pocas CC.AA. Este tipo de informes muestra el potencial de los registros de convenios en el seguimiento y evaluación de este instrumento cooperativo. Al igual que se ha señalado antes, el hecho de que la norma solo obligue en esas CC.AA. a la elaboración de dichos informes (y, además, que sean públicos), nada impide que allí donde no se prevén con carácter preceptivo la propia administración los haga.<sup>181</sup>

Como se ha indicado, estas previsiones de seguimiento se prevén para todos los convenios que suscriba la Comunidad (no exclusivamente para los convenios entre CC.AA.). Sin embargo, dichas previsiones son especialmente importantes en la cooperación horizontal, porque sobre los convenios que suscribe una Comunidad con el Estado existen los *Informes* del Ministerio de Administraciones Públicas, y muchos de ellos, al tener un contenido económico, se repiten año tras año, lo que permite intuir, que articulan líneas de cooperación que funcionan. Sin embargo, en el caso de los convenios entre CC.AA., ni siempre es fácil saber de su existencia,

---

181. Así, en Castilla y León, el Decreto 66/2013, de 17 de octubre (art. 17.8) prevé que periódicamente se darán a conocer informes referidos al conjunto de los convenios inscritos, a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León ([www.jcyl.es](http://www.jcyl.es)). Dicha disposición se ha concretado en la publicación de memorias anuales que elabora el Registro Electrónico de Convenios de la Junta de Castilla y León sobre los convenios que suscribe dicha Comunidad desde 2011 (por el momento, el último, de 2015): [http://www.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100/1284197362160/\\_/\\_/#anexos\(consulta: 31.12.2016\)](http://www.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100/1284197362160/_/_/#anexos(consulta: 31.12.2016)). En Cataluña, y sin obligación jurídica de elaborar dichos informes, el Registro electrónico de Convenios también ha hecho públicos informes sobre los convenios donde participa la Generalitat (desde el ejercicio 2004 hasta 2011, por el momento): <http://exterior.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/relacions-intergovernamentals/registre-de-convenis-de-collaboracio-i-cooperacio/balancos-activitat/> (consulta: 31.12.2016).

ni menos qué ha sucedido tras su firma, pues, al no existir un contenido económico ni subvencional tan marcado, solo sabemos de su cumplimiento si hay prórroga y esto no consta en muchas ocasiones.

**TABLA 26. Previsiones normativas sobre seguimiento de la cooperación entre CC.AA.**

CC.AA.	Norma	Seguimiento interno	Informes	Acceso <i>online</i> a los informes
Canarias	Decreto 74/2014 Registro de convenios	Sí	Anual	e-sede Presidencia del Gobierno de Canarias (no constan)
Castilla-La Mancha	Decreto 317/2007 Registro de convenios	Sí	estadísticos periódicamente	portal institucional Junta de Castilla-La Mancha (no constan)
Castilla y León	Decreto 66/2013 Registro de convenios		anual/periódicamente	web Junta de Castilla y León (desde 2010)
Cataluña	Decreto 52/2005 Registro de convenios	Sí	periódicamente	web Relaciones Institucionales (desde 2004)
Comunidad Valenciana		Sí	No	
Extremadura	Decreto 217/2013 Registro de convenios	Sí	No	
Murcia	Ley 7/2004 régimen jurídico AP  Decreto 56/1996 Registro de convenios	Sí	No	

Fuente: Elaboración propia

### 6.1.5. La autorregulación de la transparencia: el experimento de la Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. y la incógnita de la Comisión de las CC.AA. en justicia

Hasta el momento, la cuestión de la transparencia en la dimensión horizontal se suscita con relación a los convenios y pactos entre CC.AA. La pregunta acerca de la transparencia de los órganos de cooperación entre CC.AA. no se plantea, pues es sobradamente conocido que en España no

hay conferencias en la dimensión horizontal. En el Estado autonómico, hay una Conferencia de Presidentes, diversas Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales siempre verticales.

En la dimensión horizontal, ha existido una ya extinta Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. y una Comisión de Coordinación de las CC.AA. con competencias en materia de justicia muy desconocida.

La experiencia de la Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. ha constituido un intento ambicioso por impulsar la cooperación horizontal en España, pero vistos sus pobres resultados ha sido un intento fallido. La primera (y, de momento, única) Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. se celebró sobre la experiencia previa que representaron los Encuentros entre las CC.AA. que habían aprobado nuevos Estatutos desde 2008. Dichos Encuentros han constituido un foro de carácter general donde no se reunían los presidentes de las CC.AA., sino normalmente los consejeros de Presidencia (inicialmente los de las CC.AA. que habían aprobado nuevos Estatutos y posteriormente los de la mayoría de las CC.AA.).

Como es habitual en nuestro sistema, la creación de uno de estos foros llevó aparejada la aprobación de unas normas de funcionamiento de estos Encuentros que no contienen mención alguna a la transparencia de su organización, funcionamiento y acuerdos. Con el surgimiento de los Encuentros entre CC.AA., se creó una página web, posiblemente más con la intención de dar a conocer el nuevo órgano que pensando en términos de transparencia. En cualquier caso, allí se hacía pública información sobre los Encuentros habidos y de los contenidos tratados (con la correspondiente nota de prensa), así como de sus resultados (proyectos de convenios o protocolos de colaboración y, en menor medida, declaraciones conjuntas).

Con la ulterior transformación de estos Encuentros en la I Conferencia de Gobiernos de las CC.AA., el acuerdo de creación de la misma, de 25 de octubre de 2010, contempló ya de forma explícita la publicidad de los acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia a través de la Secretaría Permanente de la misma y mediante la página web de la propia Conferencia.<sup>182</sup> Dicha página no se halla ya disponible, lo que constituye en la era de Internet prácticamente el acta de defunción de este órgano.

Por su parte, la Comisión de Coordinación de las CC.AA. con competencias en materia de Administración de Justicia y que reúne a los consejeros de Justicia ha tenido una vida más larga, más discreta y en la sombra. Dicha comisión se ha creado el 12 de febrero de 1999, y con carácter previo

---

182. <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org> (consulta: 30.02.2010)

a la Conferencia Sectorial de Justicia con el Estado, constituida el 23 de octubre de ese mismo año. La causa que llevó a la creación de la Comisión de Coordinación de las CC.AA. fue principalmente la situación a la que habían de hacer frente las Comunidades con competencias transferidas, pues el Estado creaba nuevos órganos jurisdiccionales, pero eran las CC.AA. las que debían proveerlos de medios personales y materiales. De esta manera, las CC.AA. conseguían aunar posiciones, hacer un frente común ante el poder central y mejorar su posición negociadora a través de ello.<sup>183</sup>

La información pública sobre dicha Comisión depende de la política comunicacional de cada Comunidad. El mutismo sobre ella es la regla general en la información institucional de las CC.AA. Los últimos acuerdos de dicha comisión constan en 2010 y 2011, pero no es posible saber si dicha Comisión ha cesado su actuación o sigue actuando aunque no haya eco mediático y comunicacional. En cualquier caso, los datos confirman que dicho órgano ha actuado al menos durante diez años. Sin embargo, constituye una interesante experiencia de la que poco sabemos en cuanto a su funcionamiento interno (dispone de unas normas internas que no son públicas), y a sus resultados (en lo que consta, solo han recibido publicidad institucional tres acuerdos relativos a los años 2010 y 2011).<sup>184</sup>

## **6.2. Las leyes de transparencia y la Ley 40/2015: ¿novedades para la cooperación horizontal?**

### **6.2.1. La perspectiva normativa: la transparencia de la cooperación horizontal ¿ausente o presente en las leyes de transparencia?**

La ley estatal de transparencia y la Ley 40/2015 son leyes básicas, cuyas disposiciones deben aplicarse en todas las CC.AA., sin perjuicio del desarrollo que haga de ellas el legislador autonómico, pero ¿qué aportan ambas normas a la cooperación horizontal?

---

183. García Morales, “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, 95-96.

184. Al respecto, *vid.* en Canarias, en la página web de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad es posible encontrar información institucional y sobre los acuerdos adoptados en 2010 y 2011 [http://www.gobcan.es/justicia/temas/modernizacion/procesos\\_participativos.jsp#](http://www.gobcan.es/justicia/temas/modernizacion/procesos_participativos.jsp#) (consulta: 30.06.2016).

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, prevé su ámbito de aplicación a los órganos de cooperación verticales. Los órganos de cooperación horizontales (si existieran) no estarían sometidos a las obligaciones de transparencia de la ley estatal. Dado que este tipo de cooperación horizontal no se prodiga en el Estado autonómico, su opacidad no es un problema como puede serlo respecto a los órganos de cooperación vertical que son los existentes. La transparencia de la cooperación orgánica entre CC.AA. (si un día existe) debería propiamente autorregularse por las propias CC.AA. y prever, al menos, los compromisos de publicidad activa que se prevén en la dimensión vertical.

Por su parte, la nueva regulación de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, con relación a los órganos de cooperación no aborda, por lo menos, explícitamente (ni, en principio, podría hacerlo por falta de competencia) la cooperación horizontal.

Por un lado, la Ley 40/2015 contiene una regulación de los convenios que es básica. Sin embargo, en este caso, la propia ley excluye expresamente a los convenios entre CC.AA. que se registrarán “por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía” (en la definición de convenios interadministrativos: art. 47.2 a). Igualmente, la Ley 40/2015 vuelve a excluir de la misma a los convenios entre CC.AA. el regular la publicación de los convenios en los boletines oficiales, pues precisa que dicha regulación afecta a los “convenios suscritos por la Administración General del Estado” (art. 48.8). Tampoco es de aplicación a estos pactos la inscripción de los mismos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación en el sector público estatal que solo afecta a la Administración General del Estado.

Por otro lado, sí resultan de aplicación a los convenios entre CC.AA. otras previsiones sobre transparencia y rendición de cuentas previstas en la Ley 40/2015. Particular interés reviste la obligación de cada Administración Pública de mantener “actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de convenios que haya suscrito” (art. 144.3). Se trata de una norma cuestionable, pues incide en la competencia de autoorganización de cada Comunidad. Posiblemente, sin ser consciente de ello, el legislador estatal ha previsto una disposición que regula la cooperación entre CC.AA., en concreto, su organización a través de registros electrónicos e, indirectamente, también su transparencia si dichos registros se crean con acceso universal (cosa que corresponderá decidir a las CC.AA.).

Por lo pronto, esta previsión va a significar la creación de registros electrónicos de convenios en todas CC.AA. Estos registros (en su sección

sobre convenios entre CC.AA.) van a permitir tener constancia de los pactos interautonómicos donde participa una Comunidad y disponer de esa información temáticamente organizada y centralizada. Este extremo es ya un avance, pues, si no existe registro, tales datos residen en departamentos sectoriales y no siempre resultan fácilmente localizables.

Debe subrayarse que la ley no impone que dichos registros tengan acceso universal a través de Internet. La Ley 40/2015 solo prevé la creación de esos registros con carácter electrónico. Nada se dice de su acceso universal. La generalización de registros de convenios en las CC.AA. puede ser una apuesta por potenciar los registros de convenios como instrumento de transparencia más importante de los convenios horizontales, si se configuran no solo como registros electrónicos internos, sino cuando tienen acceso a través de Internet.

Además, la Ley 40/2015 no solo prevé la creación de registros de convenios en todos las CC.AA. Dichos registros son de convenios y también “de los órganos de cooperación en los que participe” cada Comunidad (art. 144.3). De este modo, la Ley 40/2015 amplía considerablemente el ámbito que han tenido estos registros allí donde se han constituido, pues pasan de ser registros de convenios (acotados a un instrumento de cooperación) a ser propiamente registros de relaciones de cooperación de la Comunidad en la que se constituyen (piénsese en todos los órganos de cooperación vertical en los que participa la Comunidad).

Potencialmente, resultan también de aplicación a los convenios entre CC.AA. las previsiones de la Ley 40/2015 relativas a la remisión de convenios al Tribunal de Cuentas o a sus equivalentes en las CC.AA. (art. 53, un precepto también básico). Esa aplicación queda supeditada a que los compromisos económicos de los convenios que superen los 600.000 euros. A diferencia de los convenios entre el Estado y las CC.AA., en la dimensión horizontal los convenios no son un instrumento con un contenido marcadamente financiero. De este modo, solo en el caso de que los compromisos económicos en un convenio horizontal sobrepasen la cantidad indicada deberán remitirse al Tribunal de Cuentas o a los órganos externos de fiscalización de la Comunidad. En la praxis, no es habitual superar esas cantidades en la acción convencional entre CC.AA.

La sede donde se pueden regular más extremos relativos a la transparencia y a la rendición de cuentas de la cooperación horizontal son las leyes autonómicas. Al igual que las normas estatales, no hay un tratamiento autónomo de los convenios entre CC.AA. En este sentido, la gran mayoría de las leyes de las CC.AA. en materia de transparencia ha tratado a los

convenios como categoría unitaria (sin atender a las partes suscriptoras) y con diversa intensidad en este tema.<sup>185</sup> Al respecto, las normas en esta materia pueden reagruparse en los siguientes supuestos:

En la mayoría de las ocasiones, las leyes de transparencia autonómicas prevén la obligación de publicitar unos datos mínimos de los convenios, en la sede electrónica, página o sitio web del departamento correspondiente, en un sentido muy similar a los previstos por la ley estatal de transparencia: así, partes firmantes, su objeto, su plazo de duración, modificaciones, prestaciones y obligaciones económicas a las que se comprometen las partes.<sup>186</sup>

En otros casos, la ley autonómica en materia de transparencia ha ido más allá, al prescribir la obligación de publicación de una relación de convenios en el Diario Oficial de la Comunidad (a veces, se incluye la obligación de publicar el propio texto del convenio). Junto a esa obligación, se puede prescribir también la publicidad de una relación de convenios en la página web institucional del órgano que corresponda.<sup>187</sup>

De gran interés en este campo, pero menos numerosas, son las previsiones en algunas leyes autonómicas de transparencia que potencian el registro de convenios como principal instrumento para hacer efectivas las previsiones de transparencia (en lugar de, o, además de hacerlo en la sede electrónica del departamento correspondiente). Ello permite disponer de una información en este campo temáticamente organizada que facilita su localización. En algunos casos, incluso la propia ley prevé la obligación de inscripción del convenio en el registro y, a la par, la obligación de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad de los convenios inscritos, lo que vincula la inscripción a la publicación en un medio oficial.<sup>188</sup>

---

185. Cfr. *supra* apartado 2, epígrafe 2.3.2.2.

186. En la Ley estatal 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 8.1 b). En un sentido similar, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía (art. 15 b), la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (art. 10 b), la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 17.1), la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (art. 17.1), la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (art.9).

187. Así, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y Buen Gobierno de les Illes Balears (art. 21), la Ley de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 29), Ley de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno (art. 15).

188. En particular, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (art. 14) o la Ley navarra 11/2012, de 21 de junio, de la

Aunque todavía muy excepcionales, no debería pasarse por alto la novedad y la utilidad que puede representar desde el punto de vista de la transparencia y de la *accountability* asignar a los registros de convenios en las CC.AA. la función de elaborar información sobre el cumplimiento y ejecución de un convenio y hacerla pública. Por el momento se trata, como indicado, de una previsión solo contemplada en la Ley de Transparencia de Cataluña, art. 14.3).

### **6.2.2. La perspectiva empírica: acerca del iceberg de la cooperación horizontal... y tras los cambios normativos, ¿cambios en la praxis?**

Si la falta de transparencia se predica de las relaciones de cooperación en general, esta crítica resulta todavía más fundamentada en el caso de la cooperación entre CC.AA. En la dimensión vertical, la labor del Ministerio de Administraciones Públicas ha sido fundamental para hacer pública información sobre la cooperación entre el Estado y las CC.AA. (tanto de los órganos de cooperación, como de los convenios entre ambas instancias).

Sin embargo, en el plano horizontal, no hay ningún órgano central que asuma la transparencia, ni la publicación de los convenios. Desde el punto de vista competencial, el poder central carece de competencias para regular estas cuestiones. El único órgano central en el que debería centralizarse la publicación de los convenios horizontales serían las Cortes Generales, en cuanto el artículo 145.2 CE prevé que los convenios entre CC.AA. deben enviarse al Parlamento, ya sea para su autorización (en el caso de los acuerdos de cooperación, casi inexistentes en la praxis cooperativa), ya sea en el resto de los convenios interautonómicos que son la gran mayoría de los que se remiten.

En la práctica parlamentaria, el convenio se puede enviar por una o por todas las CC.AA. suscriptoras a cualquiera de las dos Cámaras (art. 166.1 RCD y art. 137 RS). Si se envía al Congreso de los Diputados, tras su calificación, éste lo remite al Senado para su tramitación. Dado que en las últimas legislaturas ni los senadores, ni los grupos parlamentarios presentan propuestas al convenio comunicado, se toma conocimiento del mismo. Finalizada allí la tramitación, el texto vuelve al Congreso donde

acaba su tramitación con una “toma de conocimiento” que se cumple con su traslado a la Comisión Constitucional.

El gran problema es que la publicidad que da el Parlamento de estos pactos entre CC.AA. es claramente incompleta.<sup>189</sup>

Por una parte, es sabido que a las Cortes Generales solo llegan aquellos convenios horizontales que las partes suscriptoras deciden comunicar al Parlamento. Por tanto, la obligación de remitir un pacto queda en manos de las CC.AA. En la praxis, se detecta un cierto caos en este trámite de comunicación. Por una parte, hay convenios que no constan remitidos a las Cortes, pero su suscripción aparece en los medios de comunicación, en noticias en la Red, o en los registros de convenios. Por otro lado, se detectan casos de convenios que son enviados por varias CC.AA. al Parlamento, incluso en momentos tan diferentes que el convenio ya estaba tramitado.<sup>190</sup> En estos supuestos, facilitaría ese trámite de comunicación establecer un protocolo entre las CC.AA. sobre quién y cuándo se comunica un convenio del que se es parte al Senado.

Por otro lado, la vía preferida para formalizar la cooperación entre CC.AA. no son los acuerdos de cooperación, ni los convenios, sino los protocolos entre CC.AA. que no deben comunicarse a los parlamentos. Por ello, no solo se ha convertido en un mantra la afirmación de que hay más cooperación entre CC.AA. que la que se comunica al Parlamento, sino que es un hecho que la cooperación horizontal más numerosa en el Estado autonómico se desarrolla a través de una vía todavía bastante opaca.

A resultas de esa situación, además del Parlamento central, las vías oficiales para conocer la existencia de pactos entre CC.AA. son los diarios oficiales de las CC.AA. y los registros de convenios en las mismas. En un caso y en otro, su regulación corresponde a las CC.AA.

En términos generales, desde las CC.AA., las leyes de transparencia han aportado poco jurídicamente a la cooperación horizontal. Posiblemente, el legislador autonómico no ha reparado en los problemas de opacidad en este ámbito, ni en el margen de maniobra que tenía al respecto. Muchas veces

---

189. Al respecto, pueden verse las crónicas anuales sobre los convenios entre CC.AA. en García Morales, “Convenios de colaboración” (anuales).

190. Al respecto, se han producido varios episodios, entre los que resulta muy ilustrativo el convenio entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, remitido al Senado por las Cortes de Castilla y León en 2009 para su comunicación, si bien tres años antes ya lo hizo el Parlamento de Cantabria (en 2006, y en la anterior Legislatura), *vid.* García Morales, “Convenios de colaboración” (*Informe 2009*), 182-184.

las leyes autonómicas han previsto la publicidad en la web institucional de una relación de convenios, además de su remisión al Diario Oficial de la Comunidad. Debería revisarse la eficacia de estas previsiones en orden a la transparencia. ¿Es necesaria esa multiplicidad de centros de publicidad (la web institucional, el Diario Oficial de la Comunidad, un registro de convenios)? La abundancia de información no es transparencia. Asimismo, debería revisarse la coherencia entre el régimen jurídico relativo a la publicidad de los convenios verticales y horizontales. En el primer caso, el texto de los mismos aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado, ¿por qué no se publica siempre el texto íntegro (no solo una relación de datos) del correspondiente convenio entre CC.AA.?

Posiblemente, la disposición que puede favorecer más la transparencia de los convenios entre CC.AA. sea la norma de la Ley 40/2015 que prevé la creación de registros electrónicos de convenios en las CC.AA. La ley estatal no obliga a que sean registros con acceso universal, pero nada impide que así se configuren en las CC.AA., siguiendo la estela de los registros de convenios que pueden consultarse a través de Internet. Además, estos registros no solo pueden desempeñar funciones de publicidad, sino también de *accountability* (como en la ley catalana de transparencia) pues pueden realizar informes sobre la ejecución o cumplimiento de estos convenios.

En cualquier caso, cada Comunidad decide según su propia normativa qué convenios entre CC.AA. va a publicar (la inclusión o no de protocolos) y qué publicidad se va a dar (datos mínimos y/o texto íntegro) ya sea a través de los diarios oficiales, ya sea a través de los registros de convenios en las CC.AA. De este modo, es particularmente arduo, sino imposible, conocer con certeza cuántos convenios entre CC.AA. se han suscrito en el Estado autonómico y cuántos están vigentes. Esta situación no es ajena en el Derecho comparado.<sup>191</sup> También en otros países de nuestro entorno se detecta ese mismo problema con relación a la publicidad de los convenios horizontales.

Una mayor transparencia de la cooperación horizontal en España no puede conseguirse solo con cambios normativos. Así, para paliar esa situación una posible vía sería la puesta en marcha por parte de las propias CC.AA. de un dispositivo informático que permitiera compilar y acceder a la información sobre los convenios entre CC.AA. de acuerdo con los datos de cada una de ellas sobre este instrumento. La existencia de la Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. hubiera sido una buena plataforma para impulsar una iniciativa semejante, pero su corta vida no lo ha permitido.

---

191. Cfr., apartado 7, en particular el caso de Suiza.

Indagar en vías autorregulatorias o de autocoordinación informal (no regulada) entre las propias CC.AA. a través de aplicaciones informáticas podría suponer un avance en la transparencia de cooperación horizontal.

### **6.3. Y, en último término, la rendición de cuentas ante los parlamentos en materia de cooperación horizontal**

Al igual que sucedía con la cooperación vertical, el papel de los parlamentos en el Estado con relación a la rendición de cuentas de cooperación entre CC.AA. es secundario. En este caso, a diferencia de la cooperación vertical, la intervención más importante se produce en el proceso de suscripción de un convenio horizontal en los términos previstos por la Constitución y por los Estatutos de autonomía: ya sea porque es necesaria la participación del parlamento en el proceso de suscripción (bien sea un trámite de autorización o una aprobación parlamentaria antes de la firma), ya sea a causa de la obligatoria comunicación de los convenios entre CC.AA. tanto a las Cortes Generales, como a los Parlamentos autonómicos.

En el Estado autonómico, hay una obligación para el gobierno de cada Comunidad Autónoma de comunicar al Parlamento autonómico y a las Cortes Generales un convenio entre CC.AA. Resulta curioso constatar que la institución parlamentaria tiene un papel más relevante en los convenios entre CC.AA. que en los instrumentos de la cooperación vertical. Ello significa constatar que los parlamentos en el Estado autonómico tienen *de iure* reconocido un papel en un tipo de cooperación que, sin embargo, se produce poco en la praxis, mientras que en materia de cooperación vertical (que es la más implantada) no existen las mismas obligaciones de información que en la dimensión horizontal.

Más allá de ese supuesto, no hay obligaciones de información en materia de cooperación horizontal, ni iniciativas específicas de control de este sector. Como ya se ha visto, no existen en los parlamentos autonómicos comisiones donde se trate el tema de la cooperación (ni vertical, ni horizontal). En el Senado, el Reglamento de la Cámara prevé la Comisión General de las Autonomías con funciones en materia de cooperación horizontal circunscrita a la autorización y comunicación de los convenios horizontales (art. 56 c y d).

No hay mecanismos parlamentarios específicos de seguimiento y evaluación de lo pactado. Excepcionalmente, hay algunos Estatutos de autonomía que asignan al Parlamento autonómico funciones de supervisión de lo

pactado de un convenio horizontal. Entre ellos, el Estatuto del Principado de Asturias donde la cámara se encarga de “supervisar su ejecución” (art. 24.7 EAAst), o, el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 226.1 *in fine*), donde se prevé que “el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado” con relación a los convenios horizontales.

Estas previsiones son una peculiaridad destacable porque ningún Estatuto de autonomía ha previsto específicamente el seguimiento y control parlamentario de las acciones pactadas por la vía cooperativa. En realidad, una vez suscrito un convenio entre Comunidades Autónomas, poco se sabe sobre su ejecución o, siquiera, su vigencia efectiva. Sin embargo, esas disposiciones pueden resultar un brindis al sol, pues no se concreta cuáles deben ser los mecanismos de control y seguimiento de que dispondrá el parlamento en esos casos.

Más allá de ello, la rendición de cuentas en la Cámara baja y en el resto de parlamentos en materia de cooperación sucede a través de los instrumentos de control tradicionales (comparecencias a solicitud del gobierno o del parlamento, preguntas, interpelaciones o solicitudes de documentación). El uso que los parlamentarios hacen de estos instrumentos es muy variado entre los parlamentos. La praxis indica que más que una preocupación por la cooperación horizontal de un gobierno ante su respectivo parlamento, lo que hay es un interés por un tema concreto que se desarrolla mediante instrumentos cooperativos.<sup>192</sup>

Posiblemente, el escaso desarrollo de la cooperación horizontal entre CC.AA. no ha suscitado que la transparencia y la rendición de cuentas de la misma en sede parlamentaria haya sido objeto de tratamiento por una plataforma “interparlamentaria”, que supere el marco autonómico, como es la Conferencia de Parlamentos Autonómicos (COPREPA).

---

192. Por ejemplo, en los Parlamentos catalán y balear, hay algunas iniciativas de control parlamentarias con relación al convenio relativo al Institut Ramon Llull para la cooperación en materia lingüística, un acuerdo que también ha tenido un cierto eco mediático en ambas Comunidades, *vid.* en el Parlamento Balear preguntas al respecto (RGE 9657/16, 3731/13).

## 7

# Más allá del Estado autonómico: transparencia y rendición de cuentas de la cooperación en sistemas europeos de gobierno multinivel

La aproximación a las experiencias comparadas constituye siempre un buen parámetro para saber dónde se sitúa el Estado autonómico y qué enseñanzas podemos extraer con relación a la transparencia y a la *accountability* de la cooperación. En este trabajo, esa aproximación comparativa se centra en cuatro sistemas de gobierno multinivel del ámbito europeo: Alemania, Suiza, Austria y Bélgica.

Cada uno de ellos tiene estructuras y dinámicas cooperativas diversas a causa, tanto de su diferente historia, como de su distinta arquitectura constitucional e incluso de su diversa cultura cooperativa. Sin embargo, en todos ellos hay un denominador común: se trata de sistemas federales en el ámbito de la Unión Europea, con la excepción de Suiza que no es miembro de la Unión, pero mantiene estrechas relaciones con ella y también allí el proceso de integración europeo ha sido un factor que ha incrementado la cantidad y la importancia de las relaciones de cooperación domésticas.

A medida que la importancia de la cooperación doméstica crece, también lo hace la necesidad de transparencia y rendición de cuentas de la misma. Esa necesidad pasa por conocer (y, previamente, examinar) qué información pública existe principalmente sobre los órganos de cooperación (la técnica más relevante en cuanto a su importancia política y el objeto principal de este trabajo), sin perder de vista los convenios (instrumento cooperativo muy frecuente y numeroso), así como los eventuales mecanismos de rendición de cuentas en estos casos ante los respectivos parlamentos.<sup>193</sup>

---

193. No constan estudios de campo sobre estos extremos. Por ello, en esta investigación, la información se ha recabado de la documentación disponible en Internet por los propios órganos de cooperación y, en su defecto, se ha solicitado a las conferencias o los gobiernos correspondientes. Con relación a la rendición de cuentas en sede parlamentaria se ha enviado

## 7.1. Alemania, el país europeo del federalismo cooperativo por excelencia: entre la informalidad (y la confidencialidad) y la publicidad (y la transparencia)

### 7.1.1. Panorámica de las relaciones de cooperación

En Alemania, el país del federalismo cooperativo por excelencia en el ámbito europeo, la Ley Fundamental de Bonn no regula los órganos de cooperación. La Constitución alemana se reformó en 1969 para integrar en su texto el llamado federalismo cooperativo a través de una institución típicamente alemana, y sin paragón expreso en otros países, como son las llamadas tareas comunes, ámbitos donde la Federación y los Länder deben o pueden actuar conjuntamente.

Entre ellas, existen las llamadas tareas comunes propias, esto es, ámbitos donde la cooperación entre la Federación y los Länder es especialmente intensa hasta el punto de que, en esos casos, solo pueden actuar mediante decisiones conjuntas (así, en sectores como la planificación regional, el fomento de la investigación, la cooperación en materia informática, el *benchmark*, o las ayudas al desempleo, arts. 91a, 91b, 91c, 91d y 91 e LFB). Asimismo, hay tareas comunes impropias, tales como las ayudas financieras que la Federación puede transferir, bajo determinados presupuestos, a los Länder en ámbitos competenciales de aquellos (actual art. 104b LFB).

La cooperación orgánica en el sistema alemán está representada por la Conferencia de Ministros-Presidentes de los Länder que reúne a los Jefes de Gobierno de los dieciséis Länder alemanes y las Conferencias de Ministros, el equivalente de las Conferencias Sectoriales, donde se reúnen los Ministros de los Länder competentes en determinadas ramas.

La Conferencia de Ministros-Presidentes y las Conferencias de Ministros son órganos de cooperación de los Länder, esto es, constituyen una forma de cooperación orgánica horizontal, si bien la Federación normalmente asiste como invitado en dichas Conferencias. En la actualidad, hay dieciocho Conferencias de Ministros a las que se suma la Conferencia conjunta entre la Federación y los Länder en materia de ciencia que tiene una configuración vertical.<sup>194</sup>

---

un cuestionario a diversos gobiernos y parlamentos en los sistemas federales objeto de esta investigación, Alemania, Suiza, Austria y Bélgica.

194. Asimismo, tiene también una configuración vertical la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio.

Junto a las conferencias intergubernamentales, posiblemente la técnica de cooperación más conocida son los convenios. En el sistema alemán, hay dos modalidades de suscripción: los convenios administrativos (*Verwaltungsabkommen*) y los convenios estatales (*Staatsverträge*). En estos últimos, los parlamentos de las partes suscriptoras deben intervenir necesariamente, pues el texto del convenio pasa a tener valor de ley en cada uno de los Länder suscriptores tras su aprobación mediante ley por los parlamentos. Los convenios estatales sirven para conseguir una regulación uniforme en todos los Länder en un sector sin intervención federal. El caso más emblemático es el Convenio estatal firmado entre todos los Länder a través del cual se regula en Alemania la radiodifusión, un ámbito emblemático donde la competencia recae en los Länder.<sup>195</sup>

### 7.1.2. La información pública sobre las conferencias intergubernamentales

Es una crítica fuertemente arraigada que la adopción de decisiones en el federalismo cooperativo en Alemania está fuertemente burocratizada, no es transparente, ni permite la rendición cuentas.<sup>196</sup> Sin embargo, tras la implantación de Internet un tema nada explorado es ¿cuánta información pública hay sobre este sector?

Si el gran exponente de la transparencia es la publicidad activa, ¿qué información se hace pública de oficio sobre las conferencias intergubernamentales en Alemania?

Por lo pronto, hay un dato algo sorprendente: la información más completa sobre el número de conferencias intergubernamentales existentes en Alemania se conoce gracias a Wikipedia.<sup>197</sup> Anteriormente, la página web del Bundesrat venía publicitando esa información, pero se ha suprimido de la misma. Por tanto, conocer el solo hecho del número de conferencias existentes en el país más emblemático del federalismo cooperativo en Europa no es una información que suministre un poder público.

195. Entre la numerosa bibliografía sobre el federalismo cooperativo en Alemania, Kropp, *Kooperativer Föderalismus*; Rudolf, “Kooperation im Bundesstaat”, 1005-1048.

196. Lhotta, von Blumenthalt, “Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany”, 230. Sobre este problema, anteriormente ya Lehner, “Politikverflechtung-Föderalismus ohne Transparenz”, 3-8.

197. Véase: [https://de.wikipedia.org/wiki/Fachministerkonferenzen\\_der\\_deutschen\\_L%C3%A4nder](https://de.wikipedia.org/wiki/Fachministerkonferenzen_der_deutschen_L%C3%A4nder) (consulta 30.02.2017).

¿Qué sabemos de cada una de dichas conferencias? No existe ninguna norma general en el ordenamiento alemán que regule la cooperación (no existe una Ley equivalente a nuestra Ley 40/2015), ni la transparencia de los órganos de cooperación (tampoco existe una previsión respecto a la transparencia de la cooperación como la que prevé nuestra Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno). De este modo, la transparencia de cada una de ellas depende de la política comunicacional que decida cada una de las conferencias.

El examen de las conferencias intergubernamentales existentes en Alemania muestra que todas ellas disponen de una página web propia (o bien de un espacio web en la página del Ministerio del Land que gestiona ese año la organización de una conferencia). La única excepción es la Conferencia de Ministros de Finanzas sobre la que casi no hay información institucional pública *online*. A pesar de que dicha conferencia sería nominalmente el equivalente a nuestro Consejo de Política Fiscal y Financiera, no desempeña su mismo papel, pues en Alemania el sistema de financiación se halla en la misma Ley Fundamental, sin que exista un campo de negociación del mismo tan amplio como en España. En cualquier caso resulta sintomático que la conferencia sectorial que aborda los temas financieros, y, por tanto, el dinero público, carezca de una información comparable a las demás.

Al tratarse de información *online*, debe recordarse que constituye una información susceptible de ser “efímera” o “cambiante”, es decir, los contenidos pueden desaparecer o modificarse, de modo que el examen de esa información en la Red puede ofrecer solo una “fotografía” del momento en el que es captada.

Los sitios web individuales de cada conferencia en el sistema alemán muestran una notable desigualdad en cuanto al volumen de información en cada caso, pues cada conferencia decide qué información se hace pública.

Ello se agrava con el hecho de que la mayoría de las conferencias intergubernamentales no disponen de un secretariado permanente en Alemania. Una de las peculiaridades del sistema germano radica en que la presidencia de cada conferencia —recuérdese que son conferencias horizontales— rota normalmente cada año de un Land a otro. De esta manera, se celebran Conferencias de Presidentes de los Gobiernos de los Länder y Conferencias Sectoriales de los Länder en diferentes puntos del país. Sin embargo, con este sistema de rotación, el secretariado de la Conferencia pasa a ser el del Land que organiza y preside las sesiones de la Conferencia de que se trate en el año en curso. De este modo, la información no solo es

desigual entre Conferencias y entre años, sino que también depende del Land que asume la presidencia y el secretariado en cada caso.

Sin embargo, a pesar de esa dispersión, hay un mínimo común denominador, tanto respecto al medio, como a la cantidad y calidad de la información que se hace pública. Como indicado, todas las conferencias disponen de un sitio web propio, de modo que hay una apuesta clara por el uso de Internet que permite hacer accesible una cantidad ingente de información en tiempo real, como nunca antes lo ha hecho posible otro medio de comunicación.

Respecto a la cantidad y calidad de la información, normalmente, todas las conferencias suelen hacer público un importante volumen de documentación sobre la estructura del órgano de cooperación, ya sea información general relacionadas con el origen del mismo, composición, funciones, organización y funcionamiento (lo que incluye la periodicidad de sus reuniones, así como las reglas de adopción de decisiones y sus productos), eventualmente sus grupos de trabajo, así como la base normativa que regula dicho órgano de cooperación, normalmente a través de un reglamento interno de la propia conferencia.

La información sobre la dinámica de funcionamiento real también suele contener datos sobre el calendario de reuniones (en el año en curso), lo que denota la antelación y la planificación propias de la idiosincrasia germana. Asimismo, se indica el lugar de las reuniones, que, como indicado, se reparten por todo el territorio federal, no solo en la capital, Berlín. El dato de asistentes no consta, ya que en el sistema alemán participan todos los Länder, no se producen casos de *opting-out*. Asimismo, suelen hacerse públicas las reuniones de las conferencias del nivel técnico (de secretarios generales) que anteceden a la conferencia intergubernamental. En algunos casos, se habilita una intranet de acceso restringido a los funcionarios de los Länder.

Normalmente, no se hacen públicos los órdenes del día de las conferencias. Tampoco se hacen públicas las actas. Sin embargo, la totalidad de las conferencias intergubernamentales (tanto la Conferencia de Ministros-Presidentes, como las Conferencias de Ministros) hacen públicas *online* las decisiones (*Beschlüsse*) adoptadas en cada una de sus sesiones a partir de un determinado momento, pues algunos de estos órganos de cooperación tienen una existencia tan dilatada como la Ley Fundamental de Bonn o incluso son previos a la misma.<sup>198</sup> Normalmente, la mayoría de

---

198. Sobre la necesidad de la existencia de un mínimo de transparencia en el caso de las Conferencias intergubernamentales con la publicación de las decisiones más importantes, Lhotta, von Blumenthalt, "Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany", 231.

las conferencias emiten una nota de prensa sobre la correspondiente sesión de una conferencia.

Entre la información pública *online* de todas las conferencias figura también una dirección electrónica de contacto que habitualmente es la de quien ostenta el secretariado. Este aspecto no es baladí, pues la transparencia empieza con la posibilidad de solicitar y obtener información. Asimismo, la mayoría de las conferencias publican notas de prensa e información gráfica de sus reuniones.<sup>199</sup>

Una peculiaridad del sistema de Conferencias de Ministros-Presidentes y de las Conferencia de Ministros de los Länder en Alemania radica en que en todas ellas hay temas especialmente importantes que son tratados de forma confidencial solo por los jefes de gobiernos de los Länder (en la Conferencia de Ministros-Presidentes) o, en su caso, los ministros del ramo (en las Conferencias de Ministros), sin presencia de los Secretarios de Estado, ni de otros altos funcionarios. Son las llamadas “conversaciones junto a la chimenea” (*Kamingespräche*), una acepción que en alemán hace referencia a reuniones en un ambiente distendido.<sup>200</sup>

Una reflexión merece también el gestor de la información que generan las conferencias intergubernamentales. Como se ha indicado, muy pocas conferencias disponen de un secretariado permanente. La regla general, incluida la Conferencia de Ministros-Presidentes, que reúne a los jefes de gobierno de todos Länder alemanes, es no tener un secretariado permanente, sino un secretariado “itinerante” que cada año gestiona el departamento correspondiente del gobierno del Land que ejerce de presidente de la conferencia en el año en curso.<sup>201</sup>

Ello denota dos cuestiones importantes. Por un lado, quien gestiona los recursos informativos de cada conferencia son los Länder pues, como indicado, son conferencias horizontales, donde la Federación normalmente

---

199. En términos de Papillon y Simeon: “A public windows on the process” sobre las conferencias intergubernamentales a través de la prensa y de los medios de comunicación, Papillon, Simeon, “The Weakest Link?”, 133-134.

200. Sobre la acepción *Kamingespräche* en alemán, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Kamingesprach> (consulta 31.01.2016). Sobre informalidad y transparencia, *vid.* desde la Ciencia Política, Czada, “Informalität und Öffentlichkeit im politischen Aushandlungsprozessen”, 115-139; Glaab, “Regierungsführung zwischen Formalität und Informalität”, 211-235.

201. De las diecinueve Conferencias Sectoriales, ocho tienen un Secretario permanente: Interior, Política Económica, Finanzas y Tráfico (en el Bundesrat), Cultura (en Bonn y Berlín), Ciencia (en Bonn), Vivienda y Edificación (en la Representación del Land de Renania del Norte-Westfalia) y Ordenación Territorial (en la sede del Ministerio federal de Transporte e Infraestructura digital).

asiste como invitado, pero no en calidad de miembro de la mismas. Por otro lado, ese sistema de secretariados rotatorios característico del federalismo alemán ha requerido un sobreesfuerzo, ya que cada año toda la documentación debía trasladarse de un Land a otro, algo que ahora se produce telemáticamente gracias a la digitalización.

### 7.1.3. La publicación, los registros y la transparencia de los convenios

Como indicado, en el sistema federal alemán hay dos modalidades de convenios en función de si es necesaria o no la intervención de los respectivos parlamentos para su válida suscripción: los convenios estatales (*Staatsverträge*) que necesitan aprobación de las cámaras de las partes suscriptoras y los convenios administrativos (*Verwaltungsabkommen*) que no precisan dicha intervención.<sup>202</sup>

Normalmente, ambas modalidades de convenios son publicadas en los medios oficiales. En todo caso, los convenios estatales se publican en los diarios oficiales de los Länder (*Landesgesetzblätter*) que son parte firmante, ya que son autorizados mediante una ley del parlamento correspondiente. En el caso de los convenios administrativos, deben publicarse en el boletín de anuncios oficiales del Gobierno federal (*Bundesanzeiger*).<sup>203</sup>

Puede haber registros de convenios en los gobiernos y administraciones de los Länder. Se trata de registros internos en el seno del ejecutivo y de la administración del Land correspondiente. No consta la existencia de registros electrónicos específicamente de convenios de acceso *online* y universal para cualquier ciudadano.

### 7.1.4. Los Landtage alemanes y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental

Más allá de la información que se hace pública para la ciudadanía ¿cuál es el papel de los parlamentos respecto a la transparencia y rendición de cuentas

202. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, 162-164, 169-170.

203. Así lo dispone el Reglamento conjunto para los Ministerios federales [§ 76.3.4 GGO: “Verträge zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern untereinander, bei denen kein Beschluss der gesetzgebenden Körperschaften vorgesehen ist” (Stand 1. September 2011)].

de la cooperación intergubernamental? Dado que en Alemania, las Conferencias y los convenios son claramente horizontales, el papel del parlamento en este ámbito es sobre todo el papel de las cámaras de los Länder (Landtage).

La institución parlamentaria en este punto ha sido tradicionalmente un actor secundario.<sup>204</sup> En los parlamentos de los Länder alemanes no hay ninguna comisión *ad hoc* que trate sobre las relaciones de cooperación que mantiene el Land con la Federación y con otros Länder.

Sin embargo, desde la conciencia de que los parlamentos quedaban relegados en los procesos cooperativos dominados por los ejecutivos, en Alemania se ha intentado dar progresivamente un mayor protagonismo a los Landtage. La forma a través de la cual se ha incrementado el papel de los mismos es a través de la creciente regulación de obligaciones de información del gobierno del Land respecto a su respectivo Landtag. Dichas obligaciones de información pueden variar mucho, tanto entre Länder, como en su alcance, así como en su base normativa, pues pueden llegar a estar previstas al más alto nivel en la propia Constitución del Land, o bien solo en el reglamento del parlamento correspondiente.<sup>205</sup>

En estos casos, a través de la intervención normativa, el gobierno debe enviar la información prevista en esta materia al parlamento, sin necesidad de que éste la recabe.

Primero, y en cuanto a su alcance, hay obligaciones de información del gobierno del Land a su parlamento en general sobre la cooperación con la Federación y con otros Länder. Dichas obligaciones tienen un desarrollo ulterior, ya sea en el reglamento parlamentario o en un acuerdo entre el gobierno y el parlamento del Land. Entre las materias objeto de información preceptiva con respecto a la cooperación, se hallan de forma destacada los convenios estatales y los convenios interadministrativos, donde se acostumbra a prever la obligación para el gobierno de informar a su parlamento sobre la intención de suscribir uno de esos acuerdos, así como sobre los principales puntos del mismo, a fin de que el Landtag correspondiente pueda hacer objeciones. Otras informaciones preceptivas sobre la cooperación del gobierno del Land afectan a asuntos del Bundesrat, cámara parlamentaria pero de representación de gobiernos en Alemania, así como a la información sobre las típicamente alemanas tareas comunes propias

---

204. Klatt, "Die Länderparlamente müssen sich wehren", 20-28.

205. Al respecto, conste mi agradecimiento particularmente a la detallada y valiosa información facilitada en particular por los Parlamentos de Brandeburgo, Berlín, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Turingia, Baja Sajonia, Renania Palatinado y Sarre.

e impropias (como antes indicado, los ámbitos de planificación conjunta o las ayudas financieras previstos por la Ley Fundamental de Bonn).<sup>206</sup>

Segundo, y por lo que respecta específicamente a las conferencias intergubernamentales, raramente, dichas obligaciones sobre la cooperación del gobierno de un Land con la Federación y/o otros Länder afectan a tales conferencias, esto es, a la cooperación más política.

Con relación a ello, por lo común, depende del gobierno del Land correspondiente mantener informado regularmente a su parlamento de los resultados en la Conferencia de Ministros-Presidentes o en las Conferencias de Ministros, más por un estilo político o praxis de cada gobierno que por la existencia de una obligación jurídica al respecto.<sup>207</sup> Las obligaciones de información sobre la Conferencia de Ministros-Presidentes y las Conferencias Sectoriales de Ministros no se hallan muy generalizadas en los parlamentos alemanes. Más bien, al contrario, esas obligaciones de información solo se hallan reguladas en unos pocos Länder. Es el caso de Baden-Württemberg, Sarre, Baviera o Sajonia-Anhalt.<sup>208</sup>

Baden-Württemberg fue el Land pionero, pues su reglamento parlamentario contiene, desde finales de los años setenta del siglo pasado, posiblemente la regulación más detallada sobre en qué casos debe ser informado el Parlamento sobre los resultados de las Conferencias Sectoriales de Ministros (*Fachministerkonferenzen*) (curiosamente, no se menciona a los resultados de las Conferencias de Ministros-Presidentes) y las restricciones

---

206. Previstas en la Constitución, en los Länder de Renania Palatinado (ar. 89b), Brandeburgo (art. 94) y Turingia (art. 67.4) y sus correspondientes normas de desarrollo. Con previsiones en los reglamentos parlamentarios en Baviera, Sajonia-Anhalt, o Schleswig-Holstein. Al respecto, resultan muy interesantes los informes de evaluación que produce el Landtag de Renania Palatinado respecto a esas obligaciones de información donde se visualiza el contenido de las informaciones que en materia de cooperación remite el gobierno a dicho parlamento (mayoritariamente relativas a los convenios estatales y convenios administrativos, en menor medida sobre tareas comunes), *vid.*, por ejemplo, el relativo al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 hasta 17 de mayo de 2016 (Drucksache 17/92).

207. Por ejemplo, en el Land de Schleswig-Holstein, el Gobierno informa regularmente al Landtag de los resultados en dichas Conferencias; o en el Land de Turingia, el Gobierno informa normalmente sobre estos temas en las Comisiones del Landtag a iniciativa propia o a instancias de parlamentarios.

208. En Brandeburgo, más que una obligación de información sobre las conferencias intergubernamentales se prevé que la información sobre los resultados que se hacen públicos de la Conferencia de Ministros-Presidentes y de las Conferencias Sectoriales de Ministros se produce a través de la página del Bundesrat: Acuerdo entre el Landtag y el Gobierno del Land sobre información al Landtag según el artículo 94 de la Constitución del Land de Brandeburgo, de 7 de octubre de 2010. No obstante, debe señalarse que, como indicado, la página web del Bundesrat ya no contiene información sobre las Conferencias intergubernamentales.

a esa obligación de información. Por un lado, el objeto de esa obligación de información se acota “a los casos de considerable importancia política o financiera” de las decisiones adoptadas por las Conferencias de Ministros. Asimismo, en el supuesto de que no se trate de casos de especial trascendencia política o financiera, el Parlamento del Land debe ser informado de los temas objeto de discusión en dichas conferencias, en cuanto tales temas afecten directamente al ámbito de la legislación correspondiente a este Parlamento. Por otro lado, se regulan los casos en los que el Gobierno puede informar de forma confidencial al Parlamento.<sup>209</sup>

Una formulación similar se encuentra en el Reglamento del Parlamento del Land del Sarre donde, desde 1987, se dispone expresamente la obligación del Gobierno de informar sobre los resultados de las conferencias intergubernamentales, donde se prevén expresamente los resultados, tanto de las Conferencias de Ministros-Presidentes como de las Conferencias Sectoriales de Ministros. Al igual que en el caso anterior, debe tratarse de resultados “de considerable importancia política y financiera, en la medida en que la información no está excluida debido a que una de las partes considera que está justificada la confidencialidad, o bien debido a que esa confidencialidad resulta de la naturaleza de las cosas”.<sup>210</sup>

Asimismo, en los Länder de Baviera y Sajonia-Anhalt existe una ley sobre información al Parlamento que obliga a informar al gobierno del Land sobre asuntos relacionados con la cooperación con el Bund y con otros Länder que ha sido objeto de desarrollo mediante un acuerdo entre el gobierno del Land y el respectivo Landtag. Así, con un tenor muy similar el Ejecutivo, o su departamento correspondiente, debe informar al Parla-

---

209. Los supuestos en los que se debe informar incluyen los resultados y los resultados provisionales en los casos vistos. Los supuestos en los que procede la información confidencial son: ya sea a petición de la comisión parlamentaria competente sobre el resultado de las deliberaciones en la medida en que haya una necesidad de confidencialidad por razón de la naturaleza del asunto, ya sea cuando el Gobierno se acoge a su derecho a no informar, en cuyo caso el Presidente del Landtag es informado confidencialmente sobre los temas objeto de deliberación. Reglamento del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, en virtud de un Acuerdo entre el Landtag y el Gobierno del Land suscrito en el marco de una resolución del Landtag de 25 de octubre 1979, *Information des Landtags über beabsichtigte Grundgesetzänderungen, Staatsvertragsentwürfe und Fachministerkonferenzen, Beteiligung an Planungen, 3. Information über Fachministerkonferenzen und grenzüberschreitende Gremien*.

210. Dicha regulación establece también que no se regula un procedimiento al efecto para garantizar la forma más flexible de informar sobre este tema, si bien se establece que esa información “debe más bien tener lugar en la comisión parlamentaria competente, en casos concretos, en los que se expresa un interés en ello”: *Anlage 3 Vereinbarung über die Unter-richtung des Landtages durch die Landesregierung vom 10. November 1987, Geschäftsordnung des Saarländischen Landtages*.

mento (por escrito, en Baviera, desde 2003) y, además, de forma inmediata (en Sajonia-Anhalt, desde 2004) sobre los principales resultados de las Conferencias Sectoriales de Ministros, pero no de forma generalizada sino “en la medida en que sean objeto de publicación y de gran importancia para el Land”.<sup>211</sup>

A la luz de dichas regulaciones, se constata que las obligaciones de información del gobierno del Land a su parlamento sobre las conferencias intergubernamentales se basan en tres ejes: primero, el factor tiempo, se trata de una obligación de informar sobre resultados, por tanto, sobre decisiones una vez celebrada una conferencia, no sobre documentación con carácter previo a ella, como serían los órdenes del día; segundo, respecto al contenido de la obligación, materialmente se trata de prescripciones acotadas a decisiones adoptadas en esos foros que sean relevantes para el Land, pero ¿cómo se valora esa importancia?, ello queda en manos del propio gobierno del Land; y, tercero, las limitaciones de semejantes obligaciones, pues se trata de prescripciones de información que pueden estar sometidas a las restricciones que impone la debida confidencialidad de determinados asuntos de gobierno.

Dentro de las obligaciones de información del gobierno del Land a su parlamento, una mención específica precisan las acotadas a la Conferencia de Ministros en Asuntos Europeos. En este supuesto, hay obligaciones expresas de información del gobierno del Land sobre los resultados de las reuniones de dicha conferencia en diversos Länder (así, Baviera, Brandeburgo, Renania Palatinado, Turingia). En estos casos, no hay una limitación material a resoluciones de especial importancia, sino que suelen ser obligaciones de información sobre los resultados de dicha conferencia

---

211. En Baviera, *Anlage 3 zur Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag*. Acuerdo entre el Landtag y el Gobierno del Land sobre participación del Landtag a través del Gobierno del Land en desarrollo de la Ley sobre participación del Landtag a través del Gobierno del Land (apartado VII. 1) (*Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz - VerPBG. In Ausführung von Art. 4 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsbeteiligungsgesetz - PBG) vom 25. Mai 2003*). En Sajonia-Anhalt, Acuerdo entre el Landtag y el Gobierno del Land sobre información al Landtag a través del Gobierno del Land en desarrollo de la Ley sobre información al Landtag a través del Gobierno del Land (apartado VII. 1) (*Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung gemäß Artikel 62 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Landtagsinformationsvereinbarung - LIV) Aufgrund des § 4 des Gesetzes über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung vom 30. November 2004*].

sin más acotación, pero igualmente una obligación de información sobre resultados, por tanto, una vez celebrada la conferencia.<sup>212</sup>

Aunque la práctica puede ser muy distinta entre Landtage, la obligación de información en algunos de ellos constituye el instrumento de rendición de cuentas a la cámara más notable sobre esta conferencia y la que más información regular sobre ella aporta al parlamento correspondiente. Con ello, el proceso de integración europeo, y los derechos de información de los parlamentos al respecto, se convierten en una vía de rendición de cuentas a la cámara en un sector tan poco propicio a ello como son los resultados de las conferencias intergubernamentales.<sup>213</sup>

Hecha excepción de estas obligaciones de información, en el resto de casos, la información del gobierno al parlamento sobre este ámbito se produce a través de los instrumentos parlamentarios clásicos, ya sea mediante la información que remite a iniciativa propia el gobierno o sus miembros al parlamento, ya sea a petición de parlamentarios a través de preguntas orales o escritas, mociones o comparecencias. En cualquier caso, la información por estos cauces se produce, de nuevo, *a posteriori*, esto es, una vez se han producido las conferencias. No hay una información previa al parlamento respecto a la posición que va a mantener el gobierno correspondiente, ni los asuntos a tratar en la conferencia intergubernamental donde va a participar.

Asimismo, tampoco hay ninguna comisión parlamentaria específica encargada de supervisar la actuación del Ejecutivo de cada Land con relación a la cooperación en general, ni en las conferencias interguberna-

---

212. En Renancia Palatinado, *Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 4. Februar 2010* (apartado III. 5, b)). En Brandeburgo, *Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Oktober 2010 geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013* (apartado V.4. añade que esa información debe ser “en el debido tiempo (*zeitnah*)”). En ese mismo sentido, en Turingia, *Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union. Auf der Grundlage des Art. 48 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 67 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen schließen der Thüringer Landtag vom 19. Mai 2011* (apartado I.4). Por su parte, en Baviera, *Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz - VerPBG. In Ausführung von Art. 4 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsbeteiligungsgesetz - PBG) vom 25. Mai 2003* (apartado, VIII.2, se especifica que la información sobre los resultados de esta Conferencia deben ser “sin demora y por escrito” [*unverzüglich schriftlich*]).

213. Así, *vid.* el informe del Landtag de Renania Palatinado relativo al periodo de 1 de enero de 2014 hasta 17 de mayo de 2016, Landtag Rheinland-Pfalz Drucksache 17/92, 12-14.

mentales, en particular. Ese eventual control sucede en las Comisiones Sectoriales por razón de la materia.<sup>214</sup>

Más allá de las conferencias intergubernamentales, el ámbito donde los Landtage desempeñan el papel más destacado en materia de cooperación intrafederal es con relación a los convenios. Como indicado, en el sistema alemán, junto a los convenios administrativos suscritos en el ámbito de la gestión administrativa, los pactos más característicos son los convenios estatales. En estos casos, los Länder regulan conjuntamente materias objeto de legislación. Por ello, estos convenios precisan el consentimiento del Landtag a través de una ley llamada ley de aprobación de estos convenios (*Zustimmungsgesetz*) que se convierte en el acto de transformación del contenido de un determinado convenio en derecho interno con el rango de ley del Land.<sup>215</sup> En la praxis, los Landtage en estos casos acostumbran a ser una mera instancia de ratificación de lo pactado por los ejecutivos, pues se limitan a otorgar (raramente a denegar) la aprobación en bloque del convenio presentado por el ejecutivo.<sup>216</sup>

---

214. Así, en el Parlamento de Berlín hay una Comisión transversal, la Comisión para Europa, Asuntos federales y Medios de Comunicación, o en el Parlamento de Baja Sajonia, la Conferencia para Asuntos federales y europeos, Medios de Comunicación y Desarrollo Regional, así como, en función del tema, cada Comisión sectorial. Asimismo, en el Landtag de Mecklenburg-Vorpommern hay una Comisión transversal sobre Justicia, Constitución, Reglamento del Parlamento, Régimen electoral, Inmunidad, y Asuntos federales e internacionales (*Rechtsausschuss*) donde se tratan los temas relativos a la cooperación que lleva a cabo el Land y, en particular, la cooperación entre los Länder del Norte de Alemania.

215. Vedder, *Intraföderale Staatsverträge*, Rudolf, “Kooperation im Bundesstaat”, 1030-1033. En español, García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, 165-166, 169-170.

216. Así, el trabajo el clásico, de Lenz, “Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter”, 157-166. El grueso de las obligaciones de información sobre la cooperación del Gobierno de un Land con el Bund y otros Länder lo constituyen las relativas a convenios estatales y convenios administrativos (así, en el *Informe del Landtag de Renania Palatinado relativo al periodo de 1 de enero de 2014 hasta 17 de mayo de 2016*, Landtag Rheinland-Pfalz Drucksache 17/92, 7).

**TABLA 27. ALEMANIA. Conferencias de los Länder (Conferencia de Ministros-Presidentes y Conferencias de Ministros)**

Órgano de cooperación	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Conferencia de Ministros-Presidentes	Horizontal	Sí (web del Land que asume presidencia)
Agricultura	Horizontal	Sí (web propia)
Trabajo y Asuntos Sociales	Horizontal	Sí (web del Land que asume presidencia)
Vivienda y Edificación	Horizontal	Sí (web propia)
Asuntos Europeos	Horizontal	Sí (web del Land que asume presidencia)
Finanzas	Horizontal	No
Sanidad	Horizontal	Sí (web propia)
Igualdad y Mujer	Horizontal	Sí (web propia)
Interior	Horizontal	Sí (web propia)
Integración	Horizontal	Sí (web del Land que asume presidencia)
Juventud y Familia	Horizontal	Sí (web propia)
Justicia	Horizontal	Sí (web del Land que asume presidencia)
Cultura	Horizontal	Sí (web propia)
Ordenación Territorial	Vertical	Sí (web del Ministerio federal)
Deporte	Horizontal	Sí (web propia)
Medio Ambiente	Horizontal	Sí (web propia)
Consumo	Horizontal	Sí (web propia)
Transporte	Horizontal	Sí (web propia)
Política Económica	Horizontal	Sí (web propia)
Ciencia	Vertical	Sí (web propia)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información *online* de cada conferencia (consulta: 31.01.2017)

## 7.2. Suiza, federalismo con democracia directa: ¿una cooperación más transparente?

### 7.2.1. Panorámica de las relaciones de cooperación

La Constitución suiza fue reformada totalmente en 1999. Desde entonces, el remozado texto constitucional regula la cooperación en la sección 2<sup>a</sup> capítulo I del título III relativo a “Confederación, cantones y municipios” (arts. 44 y ss. CS). Siguiendo la línea de la Constitución helvética precedente de 1848, la única técnica de cooperación que aparece expresamente regulada en el texto constitucional son los convenios intercantonales (art. 48 CS), un relevante instrumento normativo en Suiza, ya que sirve para unificar la legislación entre los veintiséis cantones existentes en ámbitos competenciales de estos y sin intervención federal (por ejemplo, el importante Convenio intercantonal en materia escolar), así como para crear instituciones comunes (entre ellas, v. gr. la autoridad intercantonal para la armonización de la terminología en el ámbito de la construcción, AIHTC, e incluso hay conferencias intercantonales que tienen una base convencional, como la Conferencia Sectorial de Educación).<sup>217</sup>

Al igual que en Alemania, las conferencias intergubernamentales no son objeto de regulación constitucional. En el sistema helvético, la conferencia más importante políticamente es la Conferencia de Gobiernos Cantonales. No se trata de una Conferencia de Presidentes, sino de miembros de los ejecutivos de los cantones. Ello refleja una de las peculiaridades del sistema suizo donde el Presidente de un gobierno no tiene una posición preeminente, sino que es un *primus inter pares*. La Conferencia de Gobiernos Cantonales es el más alto órgano de cooperación intergubernamental y, por ello, tiene un carácter transversal o general donde es posible tratar temas de la mayor relevancia política, en especial, el estado del federalismo helvético o la participación de los cantones en asuntos europeos e internacionales.

Además de ella, en Suiza hay también las llamadas Conferencias de Directores de los Cantones (el equivalente a las Conferencias Sectoriales) que reúnen a los máximos responsables políticos del gobierno de cada cantón

---

217. Tras la reforma de la Constitución suiza, sobre la cooperación en el sistema helvético, Abderhalden, “Kooperative Föderalismus”, 213-220; 1. *Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*.

en un ramo concreto. En la actualidad, hay catorce de estas Conferencias de Directores (más la Conferencia de Cancilleres de Estado).

Al igual que en Alemania, si bien estas conferencias son de los cantones (y, por tanto, horizontales) suelen asistir miembros de la Federación. Más allá de ello, y aunque no se entrará en el examen de las mismas, una especialidad del sistema suizo es la existencia de toda una red de Conferencias Regionales de Gobiernos (así, las conferencias de la Suiza central, de la Suiza occidental, de la Suiza del noroeste, de la Suiza oriental, de los cantones alpinos, o del espacio metropolitano de Zürich), así como de la Conferencia tripartita entre el Gobierno Federal, la Conferencia de Gobiernos Cantonales y los entes locales (la Conferencia de la Aglomeración Tripartita).

Además de las conferencias intergubernamentales, al igual que en el resto de países, los convenios en Suiza son una importante técnica de cooperación. Pueden ser horizontales (entre cantones) y verticales (entre la Federación y los cantones) y revestir dos modalidades de suscripción en función de si deben intervenir los parlamentos o no en el proceso de celebración de ese convenio, los primeros son los convenios entre cantones llamados también concordatos y los segundos son convenios interadministrativos.

Los convenios más emblemáticos en el sistema helvético son los convenios entre cantones que precisan la intervención de parlamento cantonal para su válida suscripción. Estos convenios, tradicionalmente llamados concordatos, sirven para lograr una legislación uniforme entre todos los cantones en un determinado ámbito. Los convenios intercantonales que afectan a objeto de legislación o crean órganos comunes deben ser aprobados por el parlamento correspondiente (y, en su caso, mediante referéndum), pero, a diferencia del sistema alemán, no es precisa una ley de transformación para su conversión en derecho interno, cosa que se produce con la mera aprobación parlamentaria.

El caso más conocido es el convenio intercantonal en materia escolar, donde los cantones pactan un contenido normativo en ese convenio que es idéntico para todos los suscriptores, de forma que se consigue una misma regulación uniforme en el territorio federal (o en el ámbito de los cantones suscriptores) sin intervención federal. Se trata, por tanto, de una forma de legislación intercantonal pactada. De ahí, la intervención de los respectivos parlamentos (e, incluso, del pueblo con referéndum sobre el convenio aprobado si así lo prevé la Constitución cantonal), pues son materias objeto de ley, que en lugar de ser reguladas de forma unilateral desde un cantón lo hacen de forma paccionada.

También pueden suscribirse convenios administrativos, cuyo contenido no entra en la reserva de parlamento. Dichos convenios pueden ser horizontales y sobre todo verticales.<sup>218</sup>

### 7.2.2. La información pública sobre las conferencias intergubernamentales

Al igual que en Alemania, la cooperación en Suiza también suscita críticas sobre su falta de transparencia, pues aquello que no es transparente difícilmente es controlable.<sup>219</sup> Sin embargo, tampoco hay estudios sobre qué información pública hay en Internet, en particular, sobre las conferencias intergubernamentales.

La mejor visibilidad del número y sistema de conferencias en Suiza se ofrece desde la página web de la Conferencia de Gobiernos Cantonales, donde no solo se brinda la información más exhaustiva de este tipo de órganos en el contexto comparado europeo, sino también el listado completo de conferencias intergubernamentales en el país helvético. Gracias a los hipervínculos que permite Internet, en ese elenco, un enlace sobre cada conferencia permite acceder a la página web propia de cada una de ellas.<sup>220</sup> Más allá de ello, los gobiernos de algunos cantones también “visibilizan” desde sus sitios web la política que llevan a cabo de forma concertada con apartados relativos a las relaciones intercantonales, lo que da buena cuenta de la importancia que tiene la “intercantonalidad”, esto es la acción entre cantones en Suiza.<sup>221</sup>

¿Qué sabemos de las conferencias intergubernamentales en Suiza? No existe ninguna ley federal (ni cantonal) que regule el tema, pues dichas conferencias no son parte ni del Gobierno, ni de la Administración federal, ni de los cantones, sino que cada una tiene una existencia autónoma. Con base en esa autonomía, cada conferencia puede regular los temas relativos a su transparencia en sus normas de autorregulación. Ninguna conferencia

218. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, 165-166, 169-170.

219. Pfisterer, “Intergovernmental Relations in Switzerland”, 399; Ehrenzeller, “Kooperativer Föderalismus und Demokratie”, 81.

220. <http://www.kdk.ch/de/kooperation/uebersicht> (consulta: 31.01.2017).

221. Así, el Gobierno del cantón de Friburgo: <http://www.fr.ch/re/fr/pub/re-lations-inter-cantonaux.htm> (consulta: 31.01.2017).

lo ha hecho, salvo la Conferencia de Directores en materia de Educación.<sup>222</sup> Por tanto, qué información se va a hacer visible y cómo se hace pública forma parte de la política comunicacional de la cada conferencia.

Centrándonos en la Conferencia de Gobiernos Cantonales y en las Conferencias de Directores, del examen realizado se constata que, en líneas generales, Suiza es el sistema federal europeo donde más información pública *online* existe sobre las conferencias intergubernamentales. Sin lugar a dudas, es el país donde más información pública hay sobre el órgano de cooperación intergubernamental más importante, la Conferencia de Gobiernos Cantonales, y también sobre las conferencias sectoriales, si bien el volumen de información puede ser desigual entre ellas.

La totalidad de las conferencias en Suiza dispone de un sitio web propio. La información *online* existente merece dos consideraciones: una, de tipo cuantitativo y, otra, más cualitativa.

Primero. Con relación al *quantum*, pese a las críticas a la falta de transparencia en la propia doctrina helvética (esto es, cómo se ven desde dentro), de entre los sistemas objeto de estudio en el contexto comparado, Suiza es el país con más información pública sobre las conferencias intergubernamentales. Suiza es también el sistema donde se hallan fuertemente implantadas las formas de democracia directa. No se ha podido constatar la existencia de una relación causal entre la mayor implantación de la democracia directa y la mayor transparencia de la cooperación intergubernamental. No cabe descartar que a mayor implantación de formas de democracia directa, se genere una mayor cultura de hacer pública información incluyendo este sector poco dado a la transparencia.

Otras hipótesis (y, solo eso, hipótesis) que expliquen esa mayor transparencia puede radicar en la mayor “juventud” de la Conferencia de Gobiernos Cantonales respecto a sus equivalentes en Alemania y Austria. Dicha conferencia se constituyó en 1993, mucho más tarde que aquellas, en otro contexto y en otros tiempos más propicios para la publicidad de la información, especialmente con la irrupción de Internet (sus homólogas se crearon a mitad de los años cuarenta, tras la II Guerra Mundial y lógicamente sin la revolución tecnológica).

Sea cual sea la causa, la utilización que se ha hecho en Suiza de las nuevas tecnologías en este ámbito y la visibilidad que Internet ha dado a

---

222. Decisión del Comité de la Conferencia sobre la aplicación del principio de transparencia en la Conferencia de Directores en materia de Educación, de 12 de mayo de 2011: *Öffentlichkeitsprinzip; Umsetzung durch die EDK: Beschlussfassung, Beschluss Vorstand 12. Mai 2011 / Application du principe de transparence par la CDIP: Décision du Comité 12 mai 2011.*

la organización y al funcionamiento real de las conferencias intergubernamentales no tiene paragón en contexto comparado examinado y sitúa al sistema helvético, como indicado, en las cotas más altas de transparencia (al menos, en el contexto europeo) en el ya de por sí poco transparente mundo de la cooperación.

Segundo. Respecto al tipo de información *online*, a pesar de la desigualdad entre conferencias, ya que cada una tiene su propia autonomía para decidir qué hace público o no, hay un denominador común en todas ellas.

La información *online* pública abarca normalmente aspectos relativos a la estructura de la conferencia, tales como organización, funciones, composición, o base normativa. En la mayoría de conferencias consta su organigrama, lo que da cuenta de la importancia que se confiere al aspecto organizativo en ellas. Igualmente, la publicidad de quién es quién (*who is who*) constituye también un paso en orden a mejorar la rendición de cuentas de estos órganos.

Asimismo, resultan particularmente interesantes aspectos como son los relativos a su funcionamiento y rendimiento real: en particular, la mayoría de las conferencias hacen pública su agenda, con indicación de fecha de reuniones (a veces a tres y cuatro años vista, lo que claramente denota una planificación y una previsibilidad inherentes a la idiosincrasia helvética y centroeuropea) y del lugar (cuyas reuniones rotan por todo el territorio federal). Tampoco aquí suele ser habitual la información sobre asistentes a cada reunión.

Muy diferente entre conferencias es la información relativa a la documentación que generan las conferencias y, en especial, sus productos, pues resulta de particular interés para valorar y evaluar su rendimiento. En ningún caso, se publican órdenes del día, ni actas. Por lo común, las conferencias intergubernamentales hacen públicas extensas notas de prensa.

A diferencia de Alemania, donde las exigencias de una mínima transparencia se entienden cubiertas haciendo públicos sus resultados (sus decisiones), en Suiza, las conferencias hacen públicos los temas sobre los que trabajan, pero no todas dan publicidad *online* a sus resultados que pueden ser: decisiones, recomendaciones, declaraciones y tomas de posición. Las tomas de posición (*Stellungnahme / prise de position*) en el sistema suizo se inscriben en el marco de una institución tan típicamente helvética como es el procedimiento de consulta (*Vernehmlassungsverfahren / procédure de consultation*) constitucionalmente previsto y conforme al cual los proyectos legislativos federales de gran calado político, financiero o social o económico se someten, entre otros sujetos, a los cantones. En estos casos, la co-

rrespondiente Conferencia de Directores emite la posición de los cantones acerca de la corrección del proyecto, su ejecutabilidad y su aceptación en ellos.<sup>223</sup> Además, las conferencias más importantes hacen públicos informes y memorias anuales o, incluso, elaboran publicaciones de la propia conferencia.

La Conferencia de Directores en materia de Educación constituye no solo una de las más relevantes en el sistema helvético, sino una de las que mayor número de resultados de sus reuniones publica.<sup>224</sup> En este caso, hay una correlación entre la importancia y el peso que tiene esta conferencia en Suiza con la visibilidad y la transparencia que ella misma tiene en la Red, a lo que se suma el hecho de ser la única conferencia donde se ha regulado (o mejor dicho, autorregulado) el principio de transparencia de sus actuaciones mediante una decisión del Comité de la Conferencia (su órgano ejecutivo) sobre la aplicación del principio de transparencia en la Conferencia de Directores en materia de Educación, de 12 de mayo de 2011.

Dicha autorregulación se basa en tres pilares. Primero, se contempla la información activa o la información que de oficio difunde la conferencia sobre su actividad y sus trabajos a través de Internet, aunque sin especificar qué documentos deben hacerse públicos. Segundo, se prevé el régimen de acceso a los dossiers, que no se aplicará a las deliberaciones, sino a decisiones definitivas. Y, tercero, respecto al acceso a las deliberaciones, se dispone que las sesiones de los órganos de la Conferencia “son conferencias de ejecutivos, no sesiones parlamentarias”<sup>225</sup> y, por tanto, dichas sesiones no son públicas, ni son públicos sus documentos, si bien los debates orales en los órganos de la conferencia se ponen a disposición, bajo petición, para trabajos científicos.<sup>226</sup>

---

223. Artículo 147 de la Constitución suiza desarrollado por la Ley federal sobre el proceso de consulta, de 18 de marzo de 2005.

224. La Conferencia de Directores en materia de Educación publica sus acuerdos desde 2011, y las recomendaciones y declaraciones desde 1972.

225. Así: “*sind Regierungskonferenzen und keine parlamentarische Sitzungen*” / “*sont des conférences d'exécutifs et non séances parlementaires*”.

226. Más allá de la regulación material, la Decisión del Comité de la Conferencia sobre la aplicación del principio de transparencia en la Conferencia de Directores de Educación, se prevé el derecho aplicable: la ley del cantón de Berna, donde la conferencia tiene la sede, respecto a las previsiones sobre información pública, y de donde traen causa los tres pilares mencionados de implementación de la transparencia en dicha conferencia; y las leyes del cantón de Lucerna por lo que respecta al acceso a los archivos de la conferencia que se ubican en dicho cantón.

En la gestión de todo este volumen de información hay un actor clave: los secretariados de las conferencias. En Suiza, cada conferencia tiene un secretariado general permanente cuya tamaño varía en función de la importancia de la conferencia. Por ejemplo, en el Secretariado de la importantísima Conferencia de Directores de Educación trabajan casi cuarenta personas, o en el de la Conferencia de Directores de Sanidad un total de veinte personas.<sup>227</sup> La publicación del organigrama, tanto de la conferencia, como de los secretariados, da buena muestra de los recursos personales y materiales de los que disponen estos órganos de cooperación, unos recursos que son imprescindibles para gestionar documentación no solo *ad intra*, sino también para gestionar la transparencia, esto es, qué se hace público desde adentro hacia afuera.

Al frente del secretariado de la conferencia está su secretario general que acostumbra a ser un técnico, a diferencia de los miembros de la conferencia que son políticos. El secretario general ostenta esa posición a través de un contrato laboral por tiempo normalmente indefinido (salvo, en caso de rescisión), de forma que hay una continuidad también en su trabajo. A diferencia del sistema alemán, los secretariados de las conferencias intergubernamentales en Suiza son permanentes.

Además, la sede física de la casi totalidad de ellos se halla desde 2009 en un mismo espacio físico, se trata de un edificio, la llamada Casa de los Cantones (*Haus der Kantone / Maison des Cantons*), situado en la capital, Berna, donde se hallan los secretariados de la Conferencia de Gobiernos Cantonales y los de la práctica totalidad de las Conferencias de Directores, además de las más importantes.<sup>228</sup> En la Casa de los Cantones trabajan más de doscientas personas al servicio del funcionamiento de las conferencias intergubernamentales. Este dato resulta suficientemente elocuente de la infraestructura con la que cuentan estos órganos. Además, la Casa de los Cantones constituye una originalidad helvética que no solo brinda un mismo espacio físico a la mayoría de los secretariados, sino que, como con-

---

227. Organigrama de la Conferencia de Directores de Educación: *Jahresbericht 2015*, Bern 2016, 28 [http://edudoc.ch/record/122626/files/JB\\_2015\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/122626/files/JB_2015_d.pdf) (consulta: 31.01.2017). En el caso de la Conferencia de Directores en materia de Sanidad: <http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=731>.

228. Conferencias de Directores cuyo Secretariado no está en la Casa de los Cantones, de momento, son: la Conferencia de Directores de Agricultura, cuyo Secretariado radica en el cantón de Zug y a mediados de 2017 estará también presente con un despacho en la Casa de los Cantones; la Conferencia de Directores en materia de Protección de Menores y Adultos, cuyo Secretariado se halla en el cantón de Lucerna; y la Conferencia de Directores en materia de Loterías, cuyo Secretariado está en el cantón de Berna (concretamente en Schüpften).

secuencia de ello, permite fortalecer el intercambio de información entre conferencias, la transversalidad, así como la propia cooperación horizontal frente a la federación.<sup>229</sup>

### 7.2.3. La publicación, los registros y la transparencia de los convenios

Por lo que respecta a la publicación de estos convenios en los medios oficiales, debe señalarse que su publicidad y transparencia constituyen muchas veces un problema en el sistema helvético. La Ley federal sobre las publicaciones oficiales, de 18 de junio de 2004, prevé la publicación en la compilación oficial (*Recueil officiel du droit fédéral, RO / Amtliche Sammlung des Bundesrechts, AS / Raccolta ufficiale delle leggi federali, RU*) solo de determinados convenios verticales (aquellos “que contienen normas jurídicas o autorizan a adoptarlas”, así como “otros convenios si el gobierno federal lo decide”), mientras que los convenios intercantonales solo son objeto de preceptiva publicación en esta compilación si se aplican de forma general a todos los cantones.<sup>230</sup>

Los convenios interadministrativos no siempre reciben publicidad en los boletines oficiales (es más, en muchos casos, no son publicados). Por lo que respecta a los convenios intercantonales, los llamados concordatos, su publicación se regula en la legislación de cada cantón.<sup>231</sup> Hasta 2005, los convenios intercantonales de cierta importancia se publicaban por la Confederación. Sin embargo, desde entonces, ello solo corresponde a los cantones que han decidido suscribir un determinado convenio intercantonal. De esta manera, el marco normativo y las prácticas de publicidad en este punto pueden variar ostensiblemente entre cantones, pues depende de las exigencias de publicidad de cada legislación cantonal.

---

229. Sobre la Casa de los Cantones: <http://www.haus-der-kantone.ch/fr> (consulta 30.12.2016). Asimismo, *vid.*, “Haus der Kantone in Bern eröffnet: Ein gemeinsames Dach für die Kantone”, *Neue Zürcher Zeitung*, 18.08.2008, <https://www.nzz.ch/haus-der-kantone-eroeffnet-1.809679> (consulta: 31.01.2017).

230. La Ley federal sobre las publicaciones oficiales, de 18 de junio de 2004, art. 4 (convenios entre Confederación y cantones y convenios intercantonales), modificado en este punto, por última vez, el 26 de septiembre de 2014 (en vigor desde el 1 de enero de 2016).

231. Por ejemplo, en el cantón de Friburgo, una parte de los convenios intercantonales se publican en una compilación sistemática (<http://bdlf.fr.ch>) y cronológica ([http://www.fr.ch/publ/fr/pub/recueil\\_officiel.htm](http://www.fr.ch/publ/fr/pub/recueil_officiel.htm)) (consulta: 31.01.2017).

En ausencia de un órgano de publicación central, resulta particularmente difícil e, incluso, a veces imposible, conocer con certeza cuáles son todos los cantones que han suscrito un convenio intercantonal, se han adherido a él o han ratificado una revisión de ese convenio. Asimismo, las versiones de un mismo texto que se entienden en vigor pueden divergir de un cantón a otro.

A fin de resolver o paliar este problema, la Conferencia de Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía ha puesto en marcha un portal nacional que permite un acceso más sencillo al conjunto de la recopilación sistemática de estos convenios. Este proyecto ha sido proseguido posteriormente por la Conferencia de Cancilleres de Estado en Suiza (los Secretarios del Gobierno de los Cantones).<sup>232</sup>

Los registros de convenios no existen en la mayoría de cantones. Allí donde se han creado su carácter es interno dentro del gobierno y la administración del cantón. Dichos registros pueden ponerse a disposición del parlamento cantonal en el caso de que haya de consultas parlamentarias.<sup>233</sup> No son registros telemáticos de acceso universal.

#### **7.2.4. Los parlamentos cantonales y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental**

Además de la información que se hace pública para conocimiento general (hoy a través de Internet), ¿cuál es el papel de los parlamentos en Suiza con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas en materia de cooperación? Más allá del instrumentario parlamentario clásico de control al gobierno (así, intervenciones a iniciativa del ejecutivo, tales como comparencias, o bien a iniciativas de parlamentarios, básicamente preguntas

---

232. Se trata de LexFind: <http://www.lexfind.ch>. LexFind compila con ayuda de un algoritmo de búsqueda, los datos sistemáticos publicados por las diferentes autoridades. Respecto a las consideraciones sobre la publicidad de los convenios intercantonales en Suiza, la autora agradece particularmente la ayuda del Secretariado del Gran Consejo del cantón de Friburgo, así como al Jefe del Servicio de información del Parlamento del cantón de Zúrich, el Dr. Moritz von Wyss). La Conferencia de Gobiernos Cantonales también publica una lista de convenios intercantonales, pero solo en aquellos ámbitos donde deben participar todos los cantones (<http://www.kdk.ch>). Sobre el problema de la publicidad desde esta técnica de cooperación y sus posibilidades de mejora en Suiza, Ivanov, Roth, "Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts", 201-207.

233. Incluso dar acceso a los medios de comunicación en el caso de que tengan interés en ello, así, por ejemplo, en el cantón de Lucerna existe un registro de los convenios intercantonales vigentes de uso interno. Fuente: Staatskanzlei des Kantons Luzern.

o mociones sobre algún supuesto concreto) ¿hay instrumentos específicos en este ámbito?

En la mayoría de los parlamentos cantonales no existen obligaciones específicas de información del gobierno a la cámara sobre la actuación de estos en las conferencias intercantonales. Las conferencias intergubernamentales no envían los documentos que generan a los parlamentos (agendas, actas, decisiones, informes), sino que son los Gobiernos de cada cantón los que responden de su actuación en dichos foros (posición mantenida o resultados alcanzados) ante su parlamento.

En la mayoría de los parlamentos cantonales no hay tampoco comisiones parlamentarias *ad hoc* que traten temas relacionados con la cooperación y su rendición de cuentas a las cámaras.

La iniciativa más importante para mejorar la rendición de cuentas de las relaciones de cooperación, especialmente de los convenios intercantonales, y la aportación más importante de Suiza al Derecho comparado en este punto constituye, sin duda, la puesta en marcha de formas de cooperación interparlamentaria en este campo.

Al respecto, la iniciativa más importante es el convenio relativo a la participación de los parlamentos cantonales en la elaboración, ratificación, ejecución y modificación de convenios intercantonales y tratados de los cantones con el extranjero (*Convention sur la participation des Parlements, CoParl*), suscrito por seis cantones de la Suiza occidental. En dicho convenio suscrito el 5 de marzo de 2010, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2011, son parte: los cantones de la Suiza francófona (o mayoritariamente francófona): Friburgo, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra y Jura.<sup>234</sup> Este convenio se firmó ante la constatación de que los cantones carecían de un órgano de cooperación en el ámbito parlamentario frente a la Conferencia de Gobiernos Cantonales en el nivel ejecutivo. El convenio, cuyo ámbito rige solo en los seis cantones firmantes, se basa en seis grandes ejes.

Primero, el objeto de ese convenio es regular la intervención de los parlamentos de los cantones suscriptores en el proceso de elaboración, ratificación, ejecución y modificación de convenios intercantonales (y también de tratados con el extranjero que los cantones pueden suscribir en el sistema helvético). Por tanto, se trata de asegurar la intervención de la institución parlamentaria, tanto en el momento de elaboración, como tras la firma de un convenio. Como indicado, debe destacarse que dichas previsiones se prevén, tanto para los convenios intercantonales, como para

---

234. <https://www.ge.ch/legislation/accords/doc/0118.pdf> (consulta: 31.01.2017).

los tratados de un cantón con el exterior. En la tradición suiza, ambas actividades se consideran actividad exterior del cantón (una, con relevancia interna o intrafederal, y, la otra, con relevancia exterior o internacional).

Segundo, los gobiernos cantonales suscriptores se obligan a informar a los respectivos parlamentos de sus actividades en materia de política exterior “al menos una vez al año”. Desde el punto de vista organizativo, el órgano al que cada uno de esos gobiernos debe enviar el informe sobre las relaciones de cooperación intercantonal son las comisiones parlamentarias de relaciones exteriores, donde se incluye la política intercantonal. Esas comisiones se convierten en el interlocutor parlamentario por excelencia con el gobierno de su cantón en asuntos intercantonales.<sup>235</sup>

Tercero, la forma en la que se articula dicha obligación (y se da por cumplida) es mediante un informe de actividad anual que se somete al examen previo de la comisión parlamentaria en cuestión (la comisión en asuntos exteriores del parlamento cantonal correspondiente) que se discute ulteriormente en sesión plenaria. La forma, la extensión, y la publicidad de este informe pueden variar entre los cantones.<sup>236</sup>

Cuarto, los gobiernos de los cantones suscriptores se comprometen a enviar, en la fase de negociación, el texto del proyecto de convenio intercantonal a la comisión en materia de asuntos exteriores del parlamento cantonal. Los parlamentos de los cantones implicados. En ese caso, los parlamentos de los cantones suscriptores crearán una comisión interparlamentaria compuesta por representantes de cada parlamento que adopta una posición sobre el proyecto de convenio intercantonal. Sus sesiones no son públicas y sus miembros deben guardar secreto inherente a su función.

---

235. Arts. 3.1 y 3.2 Convenio sobre participación de los Parlamentos (*CoParl*). En el cantón de Ginebra, esta comisión se llama: Comisión de asuntos comunales, regionales e internacionales. Las concretas funciones de esas comisiones parlamentarias se detallan en la normativa de cada cantón. Así, por ejemplo, en Friburgo se regulan en la Ley cantonal, de 11 de septiembre de 2009, relativa a los convenios intercantonales, entre sus funciones constan: el examen previo del informe anual del gobierno cantonal sobre relaciones exteriores del cantón, el examen de los proyectos relativos a la adhesión a un convenio intercantonal o a un convenio con la Confederación, o la toma de posición en el marco de la negociación en materia de convenios intercantonales.

236. Un ejemplo, los Informes anuales del cantón de Friburgo, *Tiré à part des rapports d'activité Rapport sur les relations extérieures-2016*. État de Fribourg / Staat Freiburg, Chancellerie d'État/Staatskanzlei: [http://www.fr.ch/re/files/pdf92/fr\\_rgc\\_re\\_20161.pdf](http://www.fr.ch/re/files/pdf92/fr_rgc_re_20161.pdf) (consulta 17.03.2017), donde se incluyen referencias a la participación del cantón en la Conferencia de Gobiernos Cantonales, así como su representante en la nutrida red de conferencias intergubernamentales en Suiza. Información facilitada por el Secretariado del Gran Consejo del cantón de Friburgo.

Los gobiernos deben informar a la comisión de las medidas adoptadas con relación a su posición sobre el proyecto de convenio y ésta puede formular nuevas propuestas.<sup>237</sup>

Quinto, la intervención de los parlamentos cantonales no se limita a la elaboración de un proyecto de convenio, sino que incluye la supervisión parlamentaria de un convenio ya firmado mediante el cual se cree una institución intercantonal o una organización común (por ejemplo, la ya mencionada autoridad intercantonal para la armonización de la terminología en ámbito de la construcción). Dicha supervisión se ejerce a través de una comisión interparlamentaria. La composición y competencias de dicha comisión deben determinarse en el convenio cuya supervisión está prevista. En todo caso, la supervisión llevada a cabo por estas comisiones debe comprender el control de los objetivos, del presupuesto, así como la evaluación de esos órganos. Esas comisiones elaboran un informe anual que envían a los gobiernos implicados.<sup>238</sup>

Sexto, el convenio se dota de un órgano de funcionamiento: la Oficina Interparlamentaria de Coordinación (*Bureau interparlementaire de coordination, BIC*), con sede en el Parlamento del cantón de Ginebra, que asegura el intercambio de información y la coordinación parlamentaria en materia de asuntos intercantonales que interesan a los cantones parte del mencionado convenio. Un miembro de cada comisión de asuntos exteriores del parlamento de un cantón suscriptor forma parte de dicha oficina. La oficina designa a su presidente entre sus miembros por un periodo de dos años y dispone de un secretario permanente. Esta oficina es el interlocutor interparlamentario de la Conferencia de Gobiernos regional de la Suiza occidental y de las conferencias regionales sectoriales.<sup>239</sup>

La experiencia de cooperación interparlamentaria de los cantones francófonos, se ha emulado en otros cantones. En ese caso, se halla el cantón de Berna donde el Gobierno informa a la Comisión del Parlamento sobre Política de Estado y Asuntos exteriores de los temas más relevantes en esta

---

237. Arts. 7-13 Convenio sobre participación de los Parlamentos (*CoParl*).

238. Arts. 14-19 Convenio sobre participación de los Parlamentos (*CoParl*). Un listado de esas comisiones interparlamentarias sobre convenios intercantonales, *vid*, p. ej., en el cantón de Valais: <http://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/objets-archives-des-le-1er-janvier-2009/rapports-des-commissions-interparlementaires-traites-par-le-grand-conseil/> (consulta: 31.01.2017).

239. Art. 4-6 Convenio sobre participación de los Parlamentos (*CoParl*). Información facilitada por el Secretariado de la Oficina interparlamentaria de coordinación (*Secrétariat du Bureau interparlementaire de coordination*).

materia, así como de las negociaciones y ejecución de los convenios intercantionales.<sup>240</sup> Para ello, el Gobierno cantonal envía cada año un informe sobre las relaciones exteriores al Parlamento cantonal que debe aprobar dicho informe. El diálogo entre gobierno y parlamento en esta materia se halla institucionalizado a través de esa comisión.<sup>241</sup> En dichos informes hay una panorámica sobre las relaciones de cooperación intercantonal con datos generales sobre la participación del gobierno en conferencias intercantionales.<sup>242</sup> Asimismo, en los cantones de Berna y Zürich también se observa la tendencia a incrementar el papel del parlamento cantonal en la negociación y ejecución de un convenio.<sup>243</sup>

Sin duda, en el contexto comparado europeo, el sistema helvético es donde más vivamente se discute (y se regula) cómo se puede incrementar el papel del parlamento en el control de las relaciones de cooperación.

Con respecto a la actividad de las conferencias intergubernamentales, la peculiaridad más destacada en Suiza son los informes anuales en materia de cooperación que el gobierno de un cantón puede enviar a su parlamento (y dentro de ellos, lo que allí se diga al respecto).

La técnica donde se centra el debate sobre cómo mejorar la posición del parlamento en materia de cooperación son los convenios intercantionales (tanto en su elaboración como en su ejecución).<sup>244</sup> La correcta

---

240. Ley del Gran Consejo (Gobierno) del cantón de Berna, de 4 de junio de 2013.

241. Así, por ejemplo, *Les relations extérieures du canton de Berne en 2015 1 er janvier - 30 novembre 2015 Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil*, un informe público donde se justifica la existencia de este informe dada la importancia creciente de estas relaciones y porque “l’action politique doit répondre à de nouvelles exigences en termes de légitimité démocratique et c’est dans ce sens que le Grand Conseil est lui aussi concerné.” <https://www.sta.be.ch/sta/fr/index/staatskanzlei/staatskanzlei/aktuell.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/fr/2015/12/2015-12-17-jahresbericht-dab-2015-fr.pdf> (consulta: 31.01.2017).

242. Sobre el cantón de Berna, la autora agradece la información de la Sra. Liliane Keller del Servicio de Relaciones Exteriores. Staatskanzlei Kanton Bern.

243. Por ejemplo, en el caso de la Constitución del cantón de Berna, se prevé que el Gobierno cantonal deba informar a la Comisión parlamentaria competente del estado de las negociaciones de un convenio intercantonal, así como de su realización. En este último caso, esa supervisión se lleva a cabo mediante comisiones interparlamentaria cuya constitución está prevista en el propio convenio: p. ej., un listado de dichas comisiones en el cantón de Berna: <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/organisation/organisation/kommissionen/ipk.html> (consulta: 31.01.2017). En la Ley del Parlamento del cantón de Zürich, se prevé una participación más fuerte de la Cámara en las negociaciones de nuevos convenios intercantionales.

244. Sobre el tema, *vid.* Iff, Sager, Hermann, Wirz, *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit*; Strebel, *Exekutivföderalismus in der Schweiz?* Asimismo, pueden consultarse las diversos trabajos sobre este tema y, en particular, Moeckli, “Parlemente und die Interkantonalisierung”, 5-11.

comprensión de esa preocupación precisa no perder de vista que los convenios intercantonales, como indicado, son un instrumento normativo, propiamente una especie de legislación cantonal pactada entre los cantones suscriptores.

Desde finales de los años noventa, se asiste a una creciente “intercantonalización”, esto es, a un uso creciente de estos convenios intercantonales en lugar de a la acción normativa unilateral por parte de un solo cantón. Consiguientemente, esa tendencia pone el foco también en Suiza sobre el papel de los parlamentos en esta forma de creación de derecho intercantonal donde los ejecutivos tienen un gran protagonismo, pues el texto que presentan a su parlamento (y eventualmente se somete a referéndum) permite pocas modificaciones en sede parlamentaria.

**TABLA 28. SUIZA. Conferencias de los cantones (Conferencia de Gobiernos Cantonales y Conferencias de Directores)**

Órgano de cooperación	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Conferencia de Gobiernos Cantonales	Horizontal	Sí (web propia)
Justicia y Policía	Horizontal	Sí (web propia)
Asuntos Sociales	Horizontal	Sí (web propia)
Economía Pública	Horizontal	Sí (web propia)
Finanzas	Horizontal	Sí (web propia)
Bosques, Fauna y Paisaje	Horizontal	Sí (web propia)
Educación	Horizontal	Sí (web propia)
Sanidad	Horizontal	Sí (web propia)
Transportes Públicos	Horizontal	Sí (web propia)
Obras públicas, Ordenación del territorio y Medio ambiente	Horizontal	Sí (web propia)
Energía	Horizontal	Sí (web propia)
Asuntos militares y de Protección civil	Horizontal	Sí (web propia)
Agricultura	Horizontal	Sí (web propia)
Protección de menores y adultos	Horizontal	Sí (web propia)
Loterías	Horizontal	Sí (web propia)
Conferencia de Cancilleres de Estado	Horizontal	Sí (web de la Cdc)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Cdc/KdK (consulta: 31.01.2017)

## 7.3. Austria, federalismo y poder intergubernamental: ¿la transparencia ausente?

### 7.3.1. Panorámica de las relaciones de cooperación

El tratamiento que la Constitución austriaca de 1920 dispensa a los instrumentos de cooperación se circunscribe a los convenios (art. 15a CA), ya sea entre los Länder (previstos desde su redacción originaria), ya sea entre la Federación y los Länder (introducidos con la reforma de 1974). Sobre el resto de mecanismos cooperativos, el texto constitucional guarda silencio. Y ello, a pesar de la importancia que tienen en Austria las conferencias intergubernamentales entre Länder pues, a diferencia de Alemania o Suiza, el federalismo austriaco no se ha construido por agregación y desde la periferia, sino desde un proceso de descentralización muy importante en el que han desempeñado un papel relevante y decisivo estos instrumentos.

Al igual que en los federalismos alemán y helvético, la cooperación orgánica en Austria es formalmente horizontal, esto es, se trata de conferencias a nivel intergubernamental cuyos miembros son los Länder, si bien es habitual que el Bund asista a ellas.

La Conferencia de Presidentes de los Länder (inicialmente llamada *Landeshauptmännerkonferenz*, hoy *Landeshauptleutekonferenz*) es el órgano de cooperación más importante. Allí asisten los presidentes de los gobiernos de los nueve Länder austriacos. Esta conferencia se creó en 1945, pero solo empezó a funcionar regularmente en los años setenta. Desde entonces, ha desempeñado un papel muy relevante para fortalecer la posición de los Länder tanto en el ámbito interno, como en materia europea.

Por un lado, en esta conferencia se han elaborado los llamados programas de reivindicaciones (*Förderungsprogramme*) que los Länder han expuesto sucesivamente al Bund y detrás de los cuales se hallan algunas de las reformas constitucionales que han dado un mayor poder a los Länder en el federalismo austriaco. En ese sentido, este órgano también ha tenido un papel activo en la negociación del sistema de perecuación financiera. El poder de la Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria es tan grande que nadie duda en considerar que, pese a carecer de reconocimiento en la Constitución, se ha convertido en el auténtico órgano de representación de los Länder en detrimento del Bundesrat que es la institución que constitucionalmente ostenta dicha función.

En materia europea, la Conferencia de Presidentes de los Länder no solo fue decisiva para garantizar en la Constitución el papel de los estados federados en el proceso de integración, sino como órgano decisivo para asegurar su intervención en dicho proceso. Los miembros de la Conferencia de Presidentes de los Länder son también miembros de la llamada Conferencia de los Länder para la integración europea (*Integrationskonferenz der Länder-IKL*). Se trata de una conferencia también transversal a la que asisten los Presidentes de los ejecutivos y también de los parlamentos de los Länder. Esta conferencia ostenta una importante función, a saber: en su seno, se adopta lo que debe entenderse por posición unitaria de los Länder —sobre un asunto europeo— que afecta a competencias de aquellos y de la que el Bund solo puede desvincularse por imperiosas razones relativas a la política de integración europea y exterior (arts. 23b CA). Más allá de estas dos conferencias transversales, el sistema austriaco cuenta con casi una docena de Conferencias Sectoriales (*Landesreferentenkonferenzen*) donde se reúnen miembros de los gobiernos de los Länder de un ramo.

Las conferencias intergubernamentales horizontales (sean transversales o sectoriales) tienen su correlato en Austria también en el nivel administrativo (igualmente, horizontal, aunque asisten funcionarios federales). Ahí se hallan, por un lado, la conferencia donde asisten el más alto responsable de la Administración de un Land (la llamada *Landesamtsdirektorenkonferenz*), con una vida paralela a la Conferencia de Presidentes, pues desempeñan un papel relevante en su preparación. Asimismo, una importante red de conferencias de expertos (*Länderexpertenkonferenzen*), que reúnen a funcionarios del ramo de los distintos Länder, asiste a las Conferencias Sectoriales austriacas.

En ese sistema de conferencias de gobiernos horizontales (transversales o sectoriales), la única excepción es la Conferencia austriaca de Ordenación Territorial (*Österreichische Raumordnungskonferenz-ÖROZ*). Es un órgano de cooperación tripartido donde se reúnen representantes del Bund, que tiene la competencia marco en este ámbito, así como de los Länder y de los entes locales con competencias de ejecución y un relevante papel en la política regional europea.

Junto a las conferencias intergubernamentales, los convenios entre el Bund y los Länder y entre los propios Länder constituyen la técnica de cooperación más importante. Como indicado, se trata de un instrumento regulado por la Constitución. En el Derecho austriaco, dichos convenios revisten dos modalidades de suscripción en función de si necesitan la aprobación o no de los parlamentos de las partes implicadas (en concreto, el

*Nationalrat*, en el caso de los convenios verticales, o de los parlamentos de los Länder (en el caso de los convenios horizontales).<sup>245</sup>

Al igual que en los sistemas anteriormente vistos, la intervención parlamentaria en algunos convenios radica en la funcionalidad de esta técnica de cooperación: los convenios son un instrumento de armonización normativa entre el Bund y los Länder en ámbitos donde ambas instancias ostentan competencias (las allí denominadas “materias transversales”), o bien entre Länder, si se trata de materias donde la competencia legislativa recae en los propios estados federados. Al igual que en Alemania, la ley mediante la cual un parlamento aprueba un convenio (un acto generalmente de ratificación de lo pactado por los ejecutivos) constituye el acto de transformación que integra el contenido del mismo en el ordenamiento de cada una de las partes suscriptoras. Más allá de ello, la Constitución prevé para los convenios intrafederales la aplicación subsidiaria de los principios de Derecho internacional relativos a los tratados internacionales (art. 15a.3 CA).<sup>246</sup>

Valga destacar también que con base en convenios entre el Bund y los Länder, se han creado otros mecanismos de cooperación típicos del sistema austriaco. Así, la mencionada Conferencia de los Länder para la integración europea tiene su basamento normativo en un convenio vertical. Asimismo, también un convenio entre el Bund y los Länder ha regulado el llamado mecanismo de consulta (*Konsultationsmechanismus*), un procedimiento mediante el cual el Bund, los Länder y los entes locales prevén intercambiar información en materia de iniciativas normativas, así como la creación de un órgano de consulta o *Konsultationsgremium* que puede emitir recomendaciones al respecto.<sup>247</sup>

---

245. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, 166-168, 169-170.

246. Dichos principios se aplican también como derecho supletorio para resolver lagunas en el caso de convenios intrafederales en otros sistemas europeos, si bien solo se recoge expresamente en la Constitución austriaca.

247. *Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften*, BGBl. Jahrgang 1999 Ausgegeben am 14. Jänner 1999 Teil I. Sobre los instrumentos de cooperación, Lienbacher, Pürgy, “Kooperativer Bundesstaat”, 580-591; Bußjäger (Hrsg.), *Kooperativer Föderalismus in Österreich*; Rosner, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*.

### 7.3.2. La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?

En 1992, el profesor de la Universidad de Innsbruck, Karl Weber publicaba un trabajo con un título elocuente: “¿Poder en la sombra? (la Conferencia de Presidentes, la Conferencia de Directores y otras Conferencias Sectoriales de los Länder)”. En él se ponía de relieve el estado de la (falta de) transparencia de la cooperación orgánica en el sistema austriaco.<sup>248</sup> Y es que “poder en la sombra” es la fórmula más repetida para designar a estas conferencias en aquel país.<sup>249</sup>

No hay norma legal que regule la transparencia de los órganos de cooperación, así que queda en manos de la decisión política si una información se hace pública y, en ese caso, qué se hace público y dónde. Descubrir cuántas conferencias hay en Austria es una tarea posible gracias a la literatura sobre la materia.<sup>250</sup> En diciembre de 2014, el Gobierno federal presentó a la Cámara baja del Parlamento federal (*Nationalrat*) un proyecto de ley de reforma constitucional para eliminar la confidencialidad, que prevé tanto obligaciones de publicidad activa, como un nuevo régimen de acceso a la información pública para órganos legislativos, administrativos y judiciales de la Federación y de los Länder, pero sin referencia alguna a la Conferencia de Presidentes, ni otros órganos de cooperación austriacos.<sup>251</sup>

Lo que sabemos de cada una de estas conferencias es muy poco. Las sesiones de dichos órganos de cooperación no son públicas, tampoco son públicos sus órdenes del día, ni sus actas, ni sus acuerdos o decisiones (*Beschlüsse*) más allá de lo que se expone en los comunicados de prensa tras la Conferencia de Presidentes. Sus acuerdos o decisiones tienen destinatarios, entre ellos, la Cancillería Federal o el Parlamento, pero dichas instituciones no los hacen públicos.

A pesar de su importancia política en el sistema austriaco, esta Conferencia carece de visibilidad institucional *online*.<sup>252</sup> Ninguna conferencia

---

248. Weber, “Macht im Schatten?”, 405-418.

249. Bußjäger, “Föderalismus durch Macht im Schatten”, 79-99.

250. Rosner, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, 43.

251. *Regierungsvorlage Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes- Verfassungsgesetz geändert wird (Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung einer Informationsverpflichtung)*. 395 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/1/I\\_00395/fname\\_376285.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/1/I_00395/fname_376285.pdf).

252. La Conferencia de Presidentes aparece en la sección “Quién es quién” en la página web del Parlamento federal austriaco situada, tras las dos Cámaras del Parlamento, el Gobierno

sectorial tiene tampoco página web propia en la que se haga pública información sobre ella. Esa falta de transparencia se asocia en Austria a la marcada informalidad de estas conferencias, pues ni tan solo suelen tener reglamentos internos, sino que funcionan con una especie de “derecho político consuetudinario”.<sup>253</sup>

Así, la Conferencia de Presidentes se reúne dos veces al año y la presidencia la ostenta cada Land, por orden alfabético, cada semestre. La única regla escrita sobre el funcionamiento de la conferencia es la unanimidad para adoptar sus decisiones. Dicha previsión se contempla en el reglamento interno de la Oficina de Coordinación de los Länder (*Verbindungsstelle der Bundesländer*),<sup>254</sup> el centro gestor de toda la información que generan las conferencias en el sistema austriaco. Esta informalidad y la falta de transparencia se valoran como una ventaja porque permiten la flexibilidad que precisan este tipo de órganos y el clima distendido que favorece cerrar acuerdos. Sin embargo, esa opacidad también genera desconfianza en tales órganos y resulta difícilmente sostenible en la era de la transparencia.

En este punto, es preciso volver sobre el gestor de información de todas estas conferencias en Austria: la ya mencionada Oficina de Coordinación de los Länder. Este centro fue creado en 1951 con base en un convenio entre los propios Länder. Dicha oficina se financia por cada uno de ellos. Es el órgano donde se centraliza toda la información de los Länder, así como la que transmiten al Bund o a la Federación de entes locales. Esta oficina actúa también como el secretariado de las conferencias de los Länder (incluidas las de nivel político y las de nivel funcional), de modo que prepara los órdenes del día y lleva a cabo el seguimiento de sus trabajos.

Ello le permite acumular una ingente cantidad de información y documentación sobre todas las conferencias en Austria. La gestión de esa información es interna, entre gobiernos, sin funciones de difusión general a la ciudadanía. En cualquier caso, resulta importante destacar que los recursos informativos sobre las conferencias horizontales se gestionan en este sistema de forma centralizada, en una única oficina (lo que permite ahorrar y racionalizar costes), pero descentralizadamente, por los propios

---

federal, y el Parlamento europeo, y antes que el Presidente federal, pero su enlace solo permite acceder a los Presidentes de los Länder que la componen sin información adicional: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2016/PK1036/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK1036/) (consulta 30.01.2017).

253. Weber, “Macht im Schatten?”, 411.

254. § 7 Reglamento de la Oficina de Coordinación de los Länder.

Länder (y, por tanto, son recursos informativos que están en sus manos). La Oficina de Coordinación de los Länder no tiene presencia *online*.<sup>255</sup>

En este panorama de “poder en la sombra”, la única conferencia que en Austria hace pública su información (y, además, *online*) es la mencionada Conferencia austriaca de Ordenación Territorial. Se trata de la única conferencia con una configuración formalmente vertical. Su Secretariado se gestiona desde la Cancillería federal, dispone de una web propia y entre las informaciones que se hacen públicas constan: la información sobre la estructura (historia, composición, organización, incluido, organigrama y funciones), la información sobre su rendimiento (productos, publicaciones), así como la información relativa a los datos de contacto (con indicación de la dirección y el correo electrónico de su Secretariado).<sup>256</sup>

Hecha esta excepción, la opacidad del mundo de las conferencias en Austria contrasta con la publicidad de los convenios. La publicación de los convenios tiene un valor informativo y determina la entrada en vigor del pacto.

La propia Constitución dispone que los convenios verticales que precisan la autorización del *Nationalrat* (la Cámara baja del Parlamento austriaco) deben publicarse en el Boletín Oficial del Bund (*Bundesgesetzblatt*). El texto constitucional nada dice de la publicación de los convenios entre Länder. La regulación de esta cuestión queda en manos de los Länder, cosa que han regulado la mayoría de ellos, si bien con distinto alcance. En los Diarios Oficiales de los Länder (*Landesgesetzblätter*) se publican normalmente los convenios horizontales que precisan autorización de los respectivos Landtage para su válida suscripción normalmente en aquellos casos en los que el Land es parte suscriptora de uno de esos convenios, o bien de un convenio vertical.<sup>257</sup>

La existencia de registros de convenios depende de cada Land y de la Cancillería federal, pero, en todo caso, su constitución es a nivel interno. No consta la existencia en Austria de registros electrónicos de convenios

---

255. Rosner, Bußjäger (Hrsg.), *Im Dienste der Länder*, en particular, dentro de ese volumen, la aportación de Rosner, “Die Verbindungsstelle der Bundesländer”, 53-65.

256. <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/> (consulta: 31.01.2017).

257. Thienel, “Art. 15a B-VG”, números marginales 68-70, 41-48. Asimismo, resulta muy interesante el volumen sobre directrices para la suscripción de convenio, *vid.* el apartado relativo a información y publicación de los convenios Arbeitsgruppe zu Vereinbarungen nach Artikel 15a B-VG der Verfassungsdienste des Bundes und der Länder sowie der Verbindungsstelle der Bundesländer, *Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG*, 57-59. A través de una aplicación informática de la Cancillería federal (*Rechtsinformationssystem des Bundes -RIS*) puede consultarse el conjunto de las disposiciones normativas que se aprueban en Austria (tanto por el Bund, como por los Länder) <https://www.ris.bka.gv.at/> (consulta: 31.01.2017).

que permitan ordenar temáticamente la información sobre esta técnica y facilitar la consulta de dicha información para la generalidad de la ciudadanía a través de medios informáticos.

### 7.3.3. Los Landtage austriacos y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental

“La confidencialidad de las deliberaciones en la Conferencia de Presidentes de los Länder no significa, en ningún caso, que sus actuaciones queden fuera del control democrático” afirmaba en el profesor Bußjäger.<sup>258</sup> A su juicio, la opacidad en la toma de decisiones de la Conferencia de Presidentes de los Länder constituye una prueba de la debilidad de los parlamentos de los estados federados frente a los ejecutivos, pues los parlamentarios tienen el derecho a preguntar al presidente del Land sobre estos temas en el ámbito del Land, pero no utilizan el instrumentario de control clásico al gobierno previsto por el derecho parlamentario.<sup>259</sup>

En los parlamentos austriacos no hay ninguna comisión específica dedicada a los temas de cooperación intrafederal. En algunos de ellos, existe una comisión parlamentaria sobre federalismo y Europa donde se tratan estos temas.

Asimismo, resulta destacable cómo progresivamente los parlamentos han ido ganando un papel sobre todo respecto a la Conferencia de Presidentes de los Länder. Ello se ha visibilizado normativamente mediante la regulación de requerimientos de información de determinados Landtage sobre la Conferencia de Presidentes. En este punto, la praxis es muy diferente en los diversos parlamentos en Austria.<sup>260</sup>

En algunos parlamentos austriacos, como en el Landtag de Vorarlberg, con base en una moción (*Antrag*) se solicita al gobierno del Land que envíe los órdenes del día y las actas de las Conferencias de Presidentes “en la forma adecuada, accesible y automatizada para informar sobre cuando sea necesario”. Ni los órdenes del día, ni las actas enviadas se hacen públicas por el Parlamento.<sup>261</sup>

258. Bußjäger, “Föderalismus durch Macht im Schatten”, 97.

259. *Ibid.*

260. Información facilitada por el Parlamento de Estiria (Sr. Peter Helfried Draxler), por el Gobierno de Tirol (Dra. Teresa Sanader), así como por el Parlamento de Vorarlberg.

261. *Landtagsbeschluss vom 05.10.2011 (Beilage 75/2011)*.

En otras cámaras, como en el Landtag de Estiria, mediante una resolución (*Beschluss*) se demanda al gobierno del Land que informe sobre el orden del día, las deliberaciones y los resultados de la Conferencia de Presidentes “de forma exhaustiva”. Asimismo, se solicita que, tras la recepción de las actas, se informe, en todo caso, y tras cada reunión de la misma, sobre los acuerdos y las deliberaciones que caen en el ámbito de la ejecución del Land “por escrito”. En todo caso, las posiciones y la votación del presidente del Land deben estar documentadas.<sup>262</sup>

Esa obligación tiene un mayor peso jurídico cuando se ha llevado al reglamento parlamentario. Así sucede en el Parlamento del Land de Tirol, donde su reglamento prevé que el Gobierno del Land a través de su presidente informe por escrito a los Grupos parlamentarios sobre el desarrollo de los asuntos importantes para el Land, entre los que se encuentran, “los resultados de las negociaciones para la compensación financiera, los resultados de las Conferencias de Presidentes de los Länder y los resultados de la negociaciones en el órgano creado en el marco del mecanismo de consulta”.<sup>263</sup>

Como antes indicado, en 2014 se ha presentado en el Parlamento austriaco un proyecto de reforma constitucional para la eliminación de la confidencialidad y la creación de una obligación de información que no contempla en su ámbito de aplicación expresamente a los órganos de cooperación. En qué medida dicho proyecto puede incidir en la transparencia y rendición de cuentas de las conferencias de los Länder en Austria, depende primero de que dicha iniciativa (en estado de debate parlamentario, por el momento) consiga finalmente aprobarse. Solo entonces será posible valorar su posible incidencia en este ámbito.

**TABLA 29. AUSTRIA. Conferencias de los Länder (Conferencia de Presidentes de los Länder y Conferencias Sectoriales)**

Órgano de cooperación	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Conferencia de Presidentes de los Länder	Horizontal	No
Conferencia Integración UE	Horizontal	No
Agricultura	Horizontal	No

262. *Entschließungsantrag - Landtags-Einl.Zahl 1112/1 Beschluss Nr. 822 aus der 32. Sitzung der XIV. Gesetzgebungsperiode des Steiermärkischen Landtages vom 19. November 2002.*

263. § 80 Gesetz vom 6. Mai 2015 über die Geschäftsordnung des Tiroler Landtages.

Órgano de cooperación	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Familia	Horizontal	No
Finanzas	Horizontal	No
Mujer	Horizontal	No
Sanidad y Seguridad Social	Horizontal	No
Juventud	Horizontal	No
Cultura	Horizontal	No
Protección de la naturaleza	Horizontal	No
Asuntos sociales	Horizontal	No
Deporte	Horizontal	No
Medio Ambiente	Horizontal	No
Ordenación territorial	Vertical	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos en A. Rosner, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, Wien, 2000

## 7.4. Bélgica, federalismo *‘living apart together’* y ¿algo nuevo para la transparencia de la cooperación?

### 7.4.1. Panorámica de las relaciones de cooperación

De entre los sistemas objeto de este estudio, Bélgica es el país federal más joven. Al igual que Austria, el sistema federal belga no se forma por agregación, sino mediante un proceso de descentralización política a partir de 1970 a base de reivindicaciones económicas (valonas) y reivindicaciones culturales (flamencas). El Estado federal belga está formado por el Estado central y seis unidades subestatales: tres regiones con base territorial (la Región valona, la Región flamenca y la Región de Bruselas-Capital) y tres comunidades culturales basadas en la lengua (las Comunidades francesa, flamenca y germanófono). Bélgica presenta también la particularidad de ser un Estado federal donde las relaciones de cooperación se desarrollan con dinámicas centrífugas que no aparecen en los otros tres casos. Por ello, estas relaciones se han denominado, utilizando la conocida expresión anglófona, como un *“living apart together”*.<sup>264</sup>

264. Maarten, Tombeur, *“Living apart together”*, 142-174.

La Constitución belga reconoce el principio de la lealtad federal (*loyauté fédérale*), a imagen y semejanza del principio alemán no escrito de la *Bundestreue* (art. 143 CB), que obliga a distintas instancias a tener en cuenta los intereses de las otras en el ejercicio de sus competencias, pero no regula los instrumentos de cooperación. Ello se ha realizado a través de dos importantes leyes federales: por un lado, la Ley ordinaria de reformas institucionales, de 9 de agosto de 1980, que prevé la existencia del llamado Comité de concertación (art. 31), la conferencia intergubernamental al más alto nivel político en Bélgica; y, por otro, la Ley especial de reformas institucionales, de 8 de agosto de 1988, donde se regula la cooperación entre el Estado, las comunidades y las regiones (título IV bis) y los convenios entre ellos, los llamados en Bélgica acuerdos de cooperación (*accords de coopération*) (art. 92 bis).<sup>265</sup>

En la praxis cooperativa, y respecto a los órganos de cooperación, la conferencia más importante es el ya mencionado Comité de concertación. Más que una conferencia de presidentes es una conferencia de gobiernos de carácter transversal. En su origen, el Comité de concertación aparece ligado a la idea de la prevención del conflicto, dada la dinámica de confrontación en el sistema belga. En la práctica, este órgano ha evolucionado como una conferencia estable donde se tratan los temas más importantes. El Comité de concertación está compuesto por doce miembros: seis miembros del Ejecutivo federal (el primer ministro que la preside) y seis ministros de los gobiernos de las comunidades y regiones. En lo que aquí interesa, en su seno, se ha adoptado la circular relativa a las conferencias interministeriales, de 12 de septiembre de 1995.

Las conferencias interministeriales (el equivalente a las conferencias sectoriales) son creadas por el Comité de concertación en determinados ámbitos. Están formadas por miembros del gobierno federal y de los gobiernos de los entes subestatales. En función del régimen competencial, en algunos casos, son conferencias a tres bandas entre el Estado, las regiones y las comunidades, y, en otros, son órganos entre el Estado y las regiones. La mencionada circular de 1995 recoge la creación de estas conferencias inicialmente en catorce sectores.<sup>266</sup>

Además de la cooperación orgánica, en Bélgica revisten especial importancia los convenios verticales y horizontales. Los llamados *accords de*

---

265. *Loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du 6 janvier 2011.*

266. Publicada en el Boletín oficial: *Moniteur belge*, 04.10.1995.

*coopération* pueden ser suscritos de manera facultativa y excepcionalmente obligatoria para garantizar la actuación concertada en diversos ámbitos donde distintas instancias tienen competencias (por ejemplo, acuerdos obligatorios entre regiones en materias tales como vías hidráulicas, autopistas o servicios de transporte urbano que sobrepasan una región; o acuerdos de cooperación entre el Estado y las regiones sobre política de telecomunicaciones, para la coordinación en la concesión de permisos de trabajo).

Como indicado, esta técnica está regulada en la Ley especial de reformas institucionales, de 8 de agosto de 1988. En el Derecho belga hay también dos modalidades de suscripción de un convenio en función de si se precisa o no el consentimiento de los parlamentos de las partes suscriptoras. La mayor parte de los acuerdos de cooperación que precisan la intervención parlamentaria son aquellos que sirven para crear instituciones comunes. Los acuerdos de cooperación en Bélgica no son solo un pacto entre gobiernos, sino que son tratados como una norma peculiar, un tipo de norma paccionada, comparable a la ley si recibe asentimiento de las cámaras o a un reglamento si no precisa el mismo.<sup>267</sup>

#### **7.4.2. La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?**

A pesar de que la bibliografía belga sobre las relaciones de cooperación es amplia, no consta ningún tratamiento específico sobre el problema de la transparencia y la rendición de cuentas en las relaciones de cooperación de aquel país. Tampoco existe ninguna norma que regule la transparencia de los órganos de cooperación en Bélgica. El número de conferencias intergubernamentales que existen en este país, así como sus áreas temáticas es una información publicada en el Boletín oficial de Bélgica (*Moniteur belge*) mediante la circular de 1995 relativa a las conferencias interministeriales.<sup>268</sup> Sin embargo, no existe una información actualizada pública en ese diario oficial sobre el número de estas confe-

---

267. Sobre las relaciones de cooperación en Bélgica, más ampliamente en Poirier, "Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium", 24-54; Batselé, Mortier, Scarcez, *Initiation au droit constitutionnel*, 541-584; Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, 727-776; Uytendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 941-965.

268. *Moniteur belge* 04.10.1995 28243.

rencias. Actualmente, el Comité de concertación ha creado diecinueve conferencias interministeriales.<sup>269</sup>

Por el momento, la única información pública sobre la composición, funciones, organización y funcionamiento del Comité de concertación y de las conferencias interministeriales en Bélgica se halla en dicha circular, en el reglamento de régimen interior del Comité de concertación, también de 12 de septiembre de 1995 y, eventualmente, en los reglamentos internos que pueda aprobar para su autorregulación una conferencia interministerial.<sup>270</sup>

Salvo esa “información estática” sobre la estructura de estos órganos de cooperación, no existe una “información dinámica” *online* sobre el rendimiento real de estos.<sup>271</sup> En lo que consta, la única excepción son las conferencias interministeriales en materia de sanidad y medio ambiente, ambas con visibilidad *online* propia en el sitio web del Servicio público de Sanidad Pública, Seguridad Alimentaria y Medio Ambiente (que reúne las competencias del antiguo Ministerio de Asuntos Sociales, Salud y Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura regionalizada).

A pesar de hallarse bajo la visibilidad *online* del mismo departamento, el volumen de información pública *online* de ambas es muy básico y dispar. La Conferencia interministerial de Medio Ambiente apenas dispone de un contenido mínimo sobre su base normativa, su composición, sus funciones y cuál es su Secretariado.<sup>272</sup> La Conferencia interministerial en materia de Salud Pública brinda más información pública sobre su estructura (base normativa, funciones, composición), funcionamiento (agenda y productos, tales como declaraciones comunes, protocolos de acuerdos de cooperación o acuerdos de cooperación).<sup>273</sup>

---

269. Desde entonces 1995, el número y la denominación de las conferencias interministeriales han sido objeto de modificaciones por el Comité de concertación (y que no han sido publicadas). Actualmente, hay diecinueve conferencias interministeriales, aunque su número puede ser variable de una legislatura a otra. Fuente: Servicio Jurídico, Cámara de representantes de Bélgica.

270. El Reglamento de régimen interior del Comité de concertación publicado en *Moniteur belge* 04.10.1995, 28245. Asimismo, los reglamentos de régimen interior de las conferencias interministeriales de Sanidad Pública y Drogas también publicados respectivamente en el *Moniteur belge* 20.01.2009, 3028 y en el *Moniteur belge* 15.04.2010, 21487.

271. Sobre el Comité de concertación, solo se indica su sede en la Cancillería federal: <http://www.premier.be/fr/comit%C3%A9-de-concertation> (consulta 31.12.2016).

272. <http://www.health.belgium.be/fr/la-conference-interministerielle-de-lenvironnement-cie> (consulta: 31.12.2016).

273. En la página web hay un apartado de órganos de cooperación en materia de sanidad, donde se enlaza con la Conferencia interministerial <http://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/organe-davis-et-de-concertation/conference-interministerielle-sante-publique>

El gestor de los recursos informativos que generan las conferencias intergubernamentales en Bélgica es el Secretariado del Comité de concertación, organizado por el propio comité bajo la propuesta del primer ministro.<sup>274</sup> Dicho órgano de apoyo actúa como un Secretariado central tanto del propio comité, como del resto de conferencias interministeriales, salvo que estas creen el suyo propio. Entre sus cometidos figuran funciones de gestión de los recursos informativos en el ámbito interno. Con relación a la dimensión *ad extra* y de publicidad, la única previsión es que el Secretariado “debe notificar las decisiones del Comité de Concertación a las instituciones a las que va destinadas...”,<sup>275</sup> pero nada se dice respecto a una eventual publicidad general, más allá de ese reducido círculo de destinatarios.

La circular de 1995 relativa a las conferencias interministeriales prevé, con relación a la logística de estas, que una de las funciones del Secretariado general es “registrar y archivar en soporte informático los documentos y las actas relativas al Comité de concertación y las conferencias interministeriales”.<sup>276</sup> De este modo, en Bélgica no solo hay una organización (interna) de los recursos informativos sobre la cooperación, sino que además dicha organización se halla centralizada doblemente: en un Secretariado central (de todas las conferencias) y en un Secretariado que recae en manos del poder central.

La escasa transparencia prevista respecto a las conferencias intergubernamentales contrasta con la publicidad que se reserva a los acuerdos de cooperación. Estos constituyen el principal producto de las conferencias interministeriales. La mencionada circular de 1995, prevé con relación a estos convenios que el Secretariado del Comité de concertación actúa también como registro y archivo de dichos acuerdos de “al menos una copia certificada de todos los acuerdos de cooperación firmados en aplicación del artículo 92bis de la Ley especial, de 8 de agosto de 1990, de reformas institucionales y, en todo caso, el original de cada acuerdo donde el Estado sea parte y asegura la publicación en el *Moniteur belge*”.<sup>277</sup> Esa previsión reside en manos del Secretariado del Comité de concertación el registro

---

(consulta: 31.12.2016). Fuente: Conférence Inteministérielle Santé Publique. Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Sr. Vincent Hubert).

274. Circular relativa a las conferencias interministeriales (apartado 5.) y Reglamento de régimen interior del Comité de concertación (art. 3), ambos de 12 de septiembre de 1995.

275. Art. 10 Reglamento de régimen interior del Comité de concertación.

276. Cfr. punto 5.1.2.

277. Cfr. punto 5.1.2.

y archivo de todos los convenios (verticales y horizontales). Asimismo, al situar en dicho Secretariado la obligación de la publicación en el Boletín oficial de Bélgica, se asegura la efectividad de la misma ya que se identifica quién asume esa obligación.

### **7.4.3. Los parlamentos belgas y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental**

Al igual que en el resto de los sistemas examinados, la relación de control no se entabla entre el órgano de cooperación y el parlamento correspondiente, sino entre el gobierno que participa en una determinada conferencia y la cámara ante la que responde. En la actividad de control del legislativo a su ejecutivo, los parlamentarios disponen del instrumental de control al uso. ¿Qué peculiaridades plantea el sistema belga en este punto? Básicamente, en Bélgica deben destacarse dos singularidades.

Primero. Por un lado, Bélgica es el único país en el que se ha regulado por ley la posibilidad de transmitir a las cámaras determinada información sobre las conferencias intergubernamentales, en concreto, sobre la más importante que es el Comité de concertación. Desde 2004, una reforma de la Ley ordinaria de reformas institucionales de 1980,<sup>278</sup> ha dispuesto expresamente que el Comité de concertación prevea en su reglamento de régimen interior “las modalidades de comunicación del orden del día y de las decisiones del Comité a los diferentes parlamentos” (art. 31ter). Dicho reglamento modificado, el 28 de enero de 2015, ha previsto la posibilidad de que el primer ministro belga y cada uno de los presidentes de los ejecutivos belgas decidan comunicar el orden de día al Parlamento, así como actas y decisiones del Comité de concertación.

En la praxis, antes incluso de esa previsión, el Comité de concertación a través de su Secretariado viene remitiendo sus órdenes del día y sus decisiones al Parlamento belga. También puede remitir las actas. Esta comunicación se articula a través de una aplicación informática que se usa a los efectos de *SharePoint*.<sup>279</sup> En las unidades federadas, los gobiernos

---

278. Modificada por la Ley especial de 6 de enero de 2014, relativa a la sexta reforma del Estado.

279. El reglamento interno aprobado en la sesión de 28 de enero de 2015 (no publicado en el *Moniteur belge*) textualmente prevé: “Art. 17 - § 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement fédéral, sur la proposition du Premier Ministre, et chaque membre, sur la proposition de son Ministre-Président, peuvent décider de communiquer l’ordre du jour définitif à leur Parlement. § 2. Sans pré-

pueden también remitir los órdenes del día y eventualmente actas a sus parlamentos. Un ejemplo es el Gobierno flamenco, donde con base en una circular, de 17 de octubre de 2014, comunica a su parlamento una serie de documentos generados por el Comité de concertación (agendas, notas, anexos) que son puestos a disposición del Parlamento mediante una base de datos electrónica (no pública) inmediatamente después de la recepción de las decisiones y que se consulta en línea por los miembros de la cámara.<sup>280</sup> En un sentido similar, en la Comunidad germanófona, el Gobierno envía a su Parlamento, tras la reunión del Comité de concentración, los órdenes del día así como eventualmente las actas de la sesión anterior.

Segundo. Por otro lado, en los parlamentos de las unidades federadas belgas hay las llamadas Comisiones de cooperación: entre ellas, la Comisión de cooperación con las comunidades y la Comisión de cooperación con las regiones. Se trata de una originalidad belga con una base normativa diversa. Las comisiones de cooperación entre comunidades se hallan previstas en una Ley, de 21 de julio de 1971, que obliga al Parlamento flamenco y al de la Comunidad francófona a establecer en cada uno de ellos una comisión de cooperación.<sup>281</sup> Desde 1983, existe también en el Parlamento de la Comunidad germanófona una comisión cuya finalidad es promover la cooperación con las comunidades flamenca y francófona. En los parlamentos de las tres comunidades belgas hay una comisión de cooperación con las comunidades. Aunque no exista previsión legal específica, estas comisiones parlamentarias de cooperación se pueden crear también entre comunidades y regiones, o entre regiones. La regulación de estas comisiones y su ámbito puede ser diversa en cada parlamento.<sup>282</sup>

---

judice du § 1<sup>er</sup>, le Gouvernement fédéral, sur la proposition du Premier Ministre, et chaque membre, sur la proposition de son Ministre-Président, peuvent décider de communiquer le procès-verbal, visé à l'article 16, approuvé et rendant définitives les notifications, à leur Parlement." Fuente: Secretariado del Comité de concertación (Sr. David Guldemont).

280. Información facilitada por el Sr. Luyk Van Looy de los Servicios Jurídicos del Parlamento flamenco y por el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad germanófona de Bélgica.

281. Ley de 21 de julio relativa a la competencia y al funcionamiento de los consejos culturales para la comunidad cultural francesa y para la comunidad cultural neerlandesa (*Moniteur belge*, 23.07.1971).

282. Así en el Parlamento valón prevé una comisión para promover la cooperación entre la Comunidad francesa, la Región valona y la Región de Bruselas (art. 33 Reglamento del Parlamento). En el Parlamento flamenco, se prevé la constitución de una comisión para tratar una cuestión relevante y en el ámbito de sus competencias en cooperación con una o varias comisiones de otros parlamentos de otros entes subestatales (art. 107 Reglamento del Parlamento flamenco). En el Parlamento de la Región de Bruselas-Capital se prevé la creación de una comisión para promover la cooperación entre el Parlamento federal, el Parlamento

A pesar de lo que pueda indicar el nombre de estas comisiones, debe precisarse que se trata de comisiones cuya función no es propiamente controlar la cooperación desarrollada, sino promover la cooperación, en sesiones conjuntas, entre los entes subestatales. Dichas comisiones pueden elaborar informes. No tienen competencias legislativas. Ningún parlamento puede ser obligado a formar parte de una de estas comisiones de cooperación. La decisión de participar en ellas se basa en la previsión que exista al respecto en cada uno de los reglamentos parlamentarios. En la práctica, la participación de los parlamentos donde se que prevé su constitución es variable.<sup>283</sup> Más allá de estas comisiones de cooperación, en algunas cámaras de las entidades federadas hay otras comisiones parlamentarias donde se abordan específicamente los acuerdos de cooperación.<sup>284</sup>

**TABLA 30. BÉLGICA. Conferencias intergubernamentales (Comité de concertación y conferencias interministeriales)**

Órgano de colaboración	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Comité de concertación	Vertical	No
Reformas institucionales		No
Economía y Energía	Vertical	No
Movilidad, Infraestructura y Telecomunicaciones		No
Política científica y Cultura	Vertical	No
Política extranjera	Vertical	No
Comercio exterior		No
Finanzas y Presupuesto	Vertical	No
Interior	Vertical	No
Política de mantenimiento y gestión de la seguridad		No

flamenco, el Parlamento de la Comunidad francesa, el Parlamento valón y la Comunidad germanófona (art. 46 Reglamento del Parlamento de Bruselas tras su modificación en julio de 2016).

283. Por ejemplo, las Comisiones del Parlamento flamenco no se reúnen habitualmente con otros parlamentos. Por el contrario, una mayor actividad parece existir desde los Parlamentos valón y de la Región de Bruselas-Capital.

284. Por ejemplo, en el Parlamento de la Comunidad germanófona de Bélgica hay una Comisión que trata la cooperación a través de los acuerdos de cooperación, junto a otros temas como presupuesto, peticiones o política interior. Fuente: Gobierno y Parlamento de la Comunidad germanófona belga.

Órgano de colaboración	Tipo	Información <i>online</i> (web propia)
Política del mercado laboral, inserción socioprofesional y social	Vertical	No
Función Pública y Modernización de los servicios públicos	Vertical	No
Política agraria	Vertical	No
Sanidad pública	Vertical	Sí
Medio Ambiente	Vertical	Sí
Desarrollo sostenible		No
Política de grandes ciudades, Integración y Vivienda		No
Bienestar, Deporte y Familia		No
Maison de Justice		No
Estadística		No

Fuente: Información facilitada por el Servicio Jurídico de la *Chambre de Représentants de Belgique*

## 7.5. A la luz de las experiencias comparadas: un diagnóstico común y buscando terapias

### 7.5.1. Un diagnóstico común: la falta de transparencia como problema en las relaciones de cooperación

La transparencia es uno de los grandes retos que tienen ante sí las relaciones de cooperación no solo en todos los sistemas examinados del ámbito europeo, sino también en todos los países federales o políticamente descentralizados. El mundo de lo que sucede en las relaciones de cooperación está protagonizado por gobiernos y su *sottogoverno*, así como por negociaciones a puerta cerrada donde discuten temas políticos y temas también técnicos políticamente invisibles para el público general. Como señalan Poirier y Saunders en un estudio a escala internacional: “La experiencia de la mayoría de sistemas federales se refiere a la naturaleza opaca de las relaciones intergubernamentales y el predominio de los ejecutivos en este campo”.<sup>285</sup>

Por tanto, la falta de transparencia (y, con ello, de rendición de cuentas y control) sobre este ámbito es un déficit común en todos los sistemas multinivel y se ha percibido como un problema clásico de las relaciones

285. Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 482.

de cooperación que cobra especial significación y relevancia en la era de la transparencia. La falta de transparencia es un problema, tanto desde el punto de vista de calidad y control democráticos, como desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia de este tipo de relaciones.

Desde el primer punto de vista, la opacidad en este ámbito ha llevado a preguntarse en un trabajo clásico de Simeon y Cameron si las relaciones de cooperación y la democracia son acaso un oxímoron.<sup>286</sup> Es una afirmación recurrente que la falta de transparencia priva a los ciudadanos de la posibilidad de control en este ámbito y no favorece la necesaria clarificación de responsabilidades para saber quién ha hecho qué (y quién ha pagado qué) en un sistema políticamente descentralizado. Pero, sobre todo, la falta de transparencia afecta a los legislativos, el poder del Estado al que las constituciones encargan de forma específica el control político sobre los gobiernos, más aún en los sistemas parlamentarios basados en una relación de confianza con la cámara. En el panorama comparado, los resultados de las relaciones de cooperación, si se presentan ante los parlamentos, lo hacen como hecho consumado. Además, raramente, las relaciones de cooperación resultan de interés en los parlamentos, ni siquiera las segundas cámaras donde se podría expresar un mayor interés por estos temas.<sup>287</sup>

Como indica Arbós, las constituciones de los sistemas federales y políticamente descentralizados no solo pretenden responder a “las clásicas preguntas de ¿quién manda?, ¿cómo se manda? y ¿para qué se manda?, nos dicen también dónde se manda, desde el punto de vista territorial”:<sup>288</sup> desde el gobierno central y desde los gobiernos los entes subestatales. Sin embargo, esas constituciones no suelen prever los mecanismos de cooperación donde estos mismos gobiernos interactúan. En el marco constitucional de los sistemas parlamentarios, cada ejecutivo responde delante de su respectivo parlamento de las acciones llevadas a cabo con otros gobiernos en el marco de las relaciones cooperativas. Sin embargo, la explicación y la publicidad de lo que hace cada uno cuando actúa con otros de forma concertada puede quedar en tierra de nadie.

Más allá de las consideraciones desde el punto de vista de la democracia, la falta de transparencia en las relaciones de cooperación se valora también como el precio que debe asumirse para que las políticas sean más efectivas

---

286. Simeon, Cameron, “Intergovernmental Relations and Democracy”, 278-295.

287. Poirier, Saunders, “Conclusion: Comparative Experiences”, 483.

288. Arbós Marín, “Federalismo y relaciones intergubernamentales”, 28.

y eficientes.<sup>289</sup> Sin embargo, la transparencia se reclama también para incrementar la eficacia y la eficiencia de estas relaciones. La transparencia permite la evaluación del rendimiento de la cooperación con relación a los objetivos pactados (en particular, si hay financiación), la coordinación entre los distintos gobiernos, la racionalización de costes, o la garantía de mínimos necesarios en todo el territorio junto a la diversidad ínsita a los sistemas multinivel.<sup>290</sup>

Ese discurso se pone en valor no solo con la crisis económica y financiera, que pone el acento en revisar la eficiencia de las políticas públicas, sino también con la irrupción del llamado *benchmarking*, un anglicismo con el que se alude al intercambio de información y *best practices* que permiten el aprendizaje de lo mejor en un proceso de comparación de resultados. Se trata de un término que empieza a utilizarse para incrementar el rendimiento de organizaciones privadas, pero que también se extiende a los gobiernos y administraciones públicas donde no existe el mercado.<sup>291</sup> El *benchmarking* crea transparencia porque para implementar los mejores resultados es preciso previamente recopilar, analizar y evaluar la información. Ese proceso puede ser interno, dentro de un gobierno y su administración, o también comparando la información de distintos gobiernos y administraciones.

En la defensa del *benchmarking* como instrumento de gestión de las administraciones, la eficiencia y la transparencia aparecen en la ecuación. Sin embargo, el estudio comparado de las relaciones de cooperación intergubernamental no parece demostrar que la falta de transparencia cree relaciones de cooperación inoperantes. Más bien al contrario. En ese sentido, Austria constituye el caso paradigmático. Como indicado, se trata de un sistema donde no hay ninguna transparencia de las conferencias intergubernamentales. Sin embargo, se valora muy positivamente la eficacia de estos órganos. Es más, la falta de transparencia se considera un factor clave para conseguir justamente esa eficacia y eficiencia.<sup>292</sup> Allí, hay también recursos informativos bien organizados a nivel interno sobre las conferencias intergubernamentales, pero no se hacen públicos para la generalidad de la ciudadanía. De este modo, la ausencia de transparencia no siempre debería asociarse a una falta de eficacia, sino que muchas veces sería realmente el precio para su funcionamiento eficaz.

---

289. Poirier, Saunders, "Conclusion: Comparative Experiences". 483.

290. Simeon, "Conclusión", 176.

291. Adamaschek, Kröning, Timmer, *Leistungsvergleiche nach Art. 91 d GG*, 6-7.

292. Weber, "Macht im Schatten?", 411.

### 7.5.2. ¿Hay terapia?: haciendo más transparente y *accountable* la cooperación en el contexto comparado

Las relaciones de cooperación no pueden ser una “casa de cristal”, ni por quienes son sus principales actores (los gobiernos), ni por sus funciones (la negociación y la concertación al más alto nivel político), ni por los temas tratados (ya sean políticos o técnicos). Es obvio que este tipo de relaciones necesitan de cierta confidencialidad para funcionar eficazmente. No puede exigirse a las relaciones cooperativas unos estándares de transparencia superiores a los que tienen cada uno de los gobiernos cuando actúan solos, pero sí una mayor transparencia de la que tienen en muchos casos. Esa exigencia de transparencia debe ser mayor cuanto más importantes sean las relaciones de cooperación intergubernamental en la vida política de un sistema multinivel. En ese caso, estas relaciones deberán someterse a los mismos estándares que se aplican a otras instituciones.<sup>293</sup>

El primer paso es tomar conciencia de que su opacidad puede ser un problema. Una vez asumido, procede plantear iniciativas para mejorar la publicidad y la rendición de cuentas en este campo. En el ámbito comparado examinado en esta investigación se han identificado cinco vías de mejora:

Primero, *la publicación online de información sobre los órganos de cooperación*. El uso de Internet como instrumento para hacer pública información sobre los órganos de cooperación es creciente en Alemania y Suiza, mientras que en Austria y en Bélgica no se prodiga. En Alemania y Suiza casi todas las conferencias intergubernamentales disponen de una página web propia. En este sentido, el sistema helvético es el que más uso ha hecho de la Red para hacer publicidad activa de las conferencias intergubernamentales. Además, en este caso, cuanto más importante es una conferencia, mayor es el volumen de información sobre ella (así, sucede en el caso de la Conferencia de Gobiernos cantonales o la Conferencia de Directores en materia de Educación). La visibilidad *online* de una conferencia puede ser un termómetro de su importancia, pero no siempre se da esa correlación. Así, en Alemania, la potente Conferencia de Ministros de Cultura dispone de un completo sitio web propio, pero no la Conferencia de Ministros-Presidentes, ni mucho menos la Conferencia de Ministros

---

293. Simeon, “Conclusión”, 179.

de Finanzas sobre la que no existe información pública alguna, más allá de alguna nota de prensa.

Segundo, *la mejora en la cantidad y sobre todo la calidad de la información pública sobre las conferencias intergubernamentales*. Ello aparece ligado a la publicidad activa *online*. Nunca antes ha existido el volumen de información que se hace pública sobre las conferencias intergubernamentales en Alemania o Suiza. Antes del despegue de Internet, hace veinte años, toda la información que existía sobre esos órganos permanecía en los despachos de los distintos gobiernos y administraciones. La información que se hace pública es una decisión política sobre la política de comunicación de ese órgano. En Alemania y Suiza, no hay ninguna norma que regule la transparencia *online* de las conferencias intergubernamentales, ni su escaparate más visible, la publicidad activa. Entre la información que se hace pública se detecta la existencia de un “mínimo” relativo a la estructura del órgano (su historia, su regulación, su composición, su organización y su funcionamiento), y a sus dinámicas de rendimiento real (su agenda, sus reuniones, el lugar de estas y sus decisiones, eventualmente, informes y publicaciones, así como notas de prensa).

Tercero, *la transparencia necesita una buena gestión de la información interna y además la mejora*. Los países donde hay más publicidad activa *online* sobre las conferencias intergubernamentales son sistemas con secretariados muy potentes. Así, en Suiza, la importancia de esos órganos queda reflejada en el organigrama, así como en la profesionalización de personal al servicio de esos secretariados. La gestión interna que llevan a cabo de los recursos informativos que generan las conferencias puede ser descentralizada (en Alemania y Suiza), o bien centralizada (en un único órgano sea del poder central, como Bélgica, o de los estados federados, como en Austria). Sin esa gestión interna previa no puede haber una buena transparencia. Sin embargo, puede existir una excelente gestión de recursos informativos sin transparencia.

Cuarto, *la cultura del Gobierno abierto para incrementar el bajo nivel de participación ciudadana en este ámbito*. No se detecta una cultura de impulsar el Gobierno abierto en las relaciones de cooperación. Por Gobierno abierto se entiende de forma muy amplia la posibilidad de establecer un diálogo entre los ejecutivos y sus administraciones y los ciudadanos. Se trata de una vía de participación de la ciudadanía inexplorada en el campo de las relaciones cooperativas en el contexto comparado examinado. En otras latitudes, la participación ciudadana en las relaciones de cooperación intergubernamental ha sido un tema objeto de controversia, pues

para algunos sería un avance desde el punto de visto democrático, pero la experiencia parece demostrar que más bien esa participación sirve a los grupos de interés.<sup>294</sup> En los países europeos vistos, no se detecta una preocupación sobre este tema más allá de hacer pública, entre la información *online*, la dirección electrónica de contacto correspondiente a una conferencia intergubernamental.

Quinto, *la progresiva interiorización de la rendición de cuentas de la cooperación intergubernamental ante los parlamentos*. La información pública que de oficio se cuelga en Internet sobre los órganos de cooperación se dirige al ciudadano, que, además, ya no tiene que ejercer su derecho de acceso a la información pública (como antes de Internet) para obtener previa solicitud una información relativa a dichos órganos. Sin embargo, la rendición de cuentas se ha construido tradicionalmente no respecto del gobierno al ciudadano, sino del gobierno al parlamento. Los legislativos han sido actores secundarios en las relaciones de cooperación. Como indicado, las conferencias intergubernamentales no responden como tales delante de los ciudadanos, ni tampoco de sus parlamentos, quienes lo hacen son los miembros de los gobiernos que participan en ellas. Más allá de los instrumentos de control clásicos que prevé el Derecho parlamentario, se detecta la tendencia a buscar un cierto papel de los parlamentos en la rendición de cuentas de la cooperación. Ello se concreta a través de distintas vías. La más generalizada en todos los sistemas es la previsión de obligaciones de información del gobierno al parlamento sobre las conferencias intergubernamentales sin necesidad de que lo solicite la cámara. En todos esos países también tiene predicamento la aprobación parlamentaria de determinados convenios que afectan a materias del legislativo. Más inusual es la creación de comisiones parlamentarias *ad hoc* sobre la cooperación intrafederal (como en el sistema belga). Asimismo, excepcional resulta todavía el novedoso desarrollo de formas de cooperación interparlamentaria vinculadas a la rendición de cuentas en este campo (como en el caso helvético).<sup>295</sup>

---

294. En concreto, en Canadá se ha discutido especialmente el tema de la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en las relaciones de cooperación, Adam, Bergeron, Bonnard, "Intergovernmental Relations in Canada", 162-163; Simeon, Cameron, "Intergovernmental Relations and Democracy", 287.

295. La cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas ha sido objeto de interés también en una experiencia de descentralización reciente como la *devolution* en el Reino Unido. El Parlamento de Escocia, basándose en un estudio académico, ha identificado cinco componentes del control parlamentario en materia de relaciones de cooperación intergubernamental: el acceso del parlamento a información de las reuniones intergubernamentales y su calendario, la creación de una comisión específica sobre estas cuestiones, comparencias

## 7.6. ¿Y nosotros, dónde estamos?: la cooperación en el Estado autonómico, ¿transparente y *accountable*? frente al espejo de otros sistemas multinivel europeos

A la vista del contexto comparado, ¿en qué situación se encuentra la transparencia de nuestras relaciones de cooperación? En primer lugar, ello requiere abordar si somos más o menos transparentes que otros países de nuestro entorno. Una vez situados frente al resto, hay que concluir en qué medida la regulación o no de la transparencia por el Derecho contribuye a ello.

En primer término, nuestras relaciones de cooperación ¿son más o menos transparentes que en otros países de nuestro entorno? ¿Dónde nos situamos? Intentar hacer un ranking de la transparencia de las relaciones de cooperación entre esos países, exige la previa de determinación de un criterio, pero ¿cómo se mide la transparencia? La ley española de transparencia establece unas obligaciones de publicidad activa sobre lo que debe publicarse y cómo debe hacerlo, pero esos ítems han servido en esta investigación para medir el cumplimiento o no de la norma dentro del Estado autonómico. En este trabajo para medir cómo nos situamos frente al resto, se van a utilizar como criterios de comparación las cinco tendencias que se han identificado en el ámbito comparado.

La conclusión a la que se llega en este trabajo es que en las primeras posiciones en materia de transparencia de las relaciones de cooperación intergubernamental se situarían Suiza y Alemania. España estaría por detrás de ambas, pero quedaría por delante de Austria o Bélgica. ¿Por qué?

Primero, respecto a *la publicación online de información sobre los órganos de cooperación*, en el Estado autonómico hay información pública en Internet sobre los órganos de cooperación verticales (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales) y convenios

---

de los responsables en sede parlamentaria, el consentimiento del parlamento en determinados convenios, así como promover informes del gobierno que sean objeto de debate parlamentario. El Informe de Parlamento escocés: Scottish Parliament, *Changing Relationships: Parliamentary Scrutiny of Intergovernmental Relations, Devolution (Further Powers)* Committee Published 6th October 2015 SP Paper 809 8th Report, 2015 (Session 4), [http://www.parliament.scot/S4\\_ScotlandBillCommittee/Reports/DFPS042015R08.pdf](http://www.parliament.scot/S4_ScotlandBillCommittee/Reports/DFPS042015R08.pdf), se basa en un estudio externo a cargo de los profesores McEwen, Petersohn, Swan, *Intergovernmental Relations & Parliamentary Scrutiny*. [http://www.parliament.scot/2015.09.30\\_IGR\\_External\\_Research\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.parliament.scot/2015.09.30_IGR_External_Research_Report_FINAL.pdf) (consulta: 01.02.2017).

de colaboración entre el Estado y las CC.AA. No hay un sitio web propio de cada órgano de cooperación (salvo en casos excepcionales) donde hallar una información individualizada más completa sobre cada órgano, como sucede en el sistema helvético y alemán. El actor más importante de la transparencia hasta el momento ha sido el Ministerio de Administraciones Públicas

Segundo, *la cantidad y la calidad de la información pública sobre las conferencias intergubernamentales online* en España es dispar. En el Estado autonómico, al no existir sitios web propios de los órganos de cooperación, tampoco es habitual que haya información monográfica y exhaustiva sobre cada uno de los órganos de cooperación. Respecto a la cantidad y calidad de nuestra información en este ámbito, nos situaríamos por debajo de Suiza y Alemania, pero claramente por encima de Austria y Bélgica. A través del Ministerio de Administraciones Públicas se hacen públicos datos que en otros sistemas carecen de fuente institucional en la Red, o sobre los que no existe ningún tipo de información al respecto: por ejemplo, el número de conferencias sectoriales, sus reglamentos o históricos sobre sus reuniones. Conocer cuántas conferencias hay en un sistema puede ser una labor no siempre transparente (en Alemania, ese dato lo brinda Wikipedia, en Austria, la bibliografía y en Bélgica debe solicitarse). En esos países, no siempre son públicos los reglamentos internos de estos órganos, es decir, no son públicas las reglas sobre cómo se compone, se organiza, funciona o se decide en ellos.

Un preciado producto son los informes. El Ministerio de Administraciones Públicas hace públicos anualmente los *Informes sobre Conferencias Sectoriales y los Informes sobre convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.* Estos informes no existen en otros países de nuestro entorno. Con la cautela de que estos documentos transmiten la visión de quien lo redacta (en este caso un ministerio del poder central), lo cierto es que permiten una visión panorámica valiosa que no existe en otras latitudes. A diferencia de Suiza y Alemania, en España vía esos *Informes* es posible conocer el orden del día de las conferencias sectoriales (ciertamente, *a posteriori* de su celebración). Sin embargo, a diferencia de esos dos sistemas, en España falta información sobre la agenda y, sobre todo, respecto a los resultados alcanzados en el seno de estas conferencias.

Tercero, *la gestión de la información interna de la documentación que generan las relaciones de cooperación es necesaria para optimizar la transparencia.* En España, esa gestión se halla centralizada: en el poder central, en concreto, en el Ministerio de Administraciones Públicas, que es un departamento

gubernamental sin parangón en los sistemas examinados. Normalmente, en el ámbito comparado, la gestión de los recursos informativos de la cooperación se lleva a cabo por los propios entes subestatales, salvo en Bélgica donde también corre a cargo del poder central. Ello se corresponde con las tradiciones cooperativas de cada sistema. Es lógico que en España esos recursos estén centralizados en el poder central en atención a la verticalidad de las relaciones cooperativas.

En el Estado autonómico llama la atención la enorme asimetría entre los recursos informativos en materia de relaciones de cooperación intergubernamental de los que dispone el poder central frente a la precaria situación de los mismos en las CC.AA. Una mayor conciencia sobre este tema podría permitir a las CC.AA. mejorar su gestión de los mismos en la era de la transparencia y enriquecer los datos que se contienen en los informes del Ministerio de Administraciones Públicas. Capítulo aparte merece la gestión de los recursos sobre la cooperación horizontal. Dado que en España no hay conferencias entre CC.AA., una mejor gestión de los recursos informativos de las relaciones de cooperación horizontales mejoraría la transparencia de los convenios y protocolos entre CC.AA.

Cuarto, *la cultura del Gobierno abierto en materia de relaciones de cooperación* en España no se ha planteado por el momento. A diferencia de Suiza y Alemania, no consta la dirección electrónica de contacto correspondiente a un determinado órgano de cooperación donde formular peticiones de información o hacer llegar propuestas ciudadanas. Otras vías para fortalecer la participación ciudadana en este ámbito serían los informes públicos *online* del Ministerio de Administraciones Públicas señalados para promover el conocimiento de estos órganos, así como la vía que ha abierto la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, al prever que en los Grupos de trabajo de las Conferencias Sectoriales se pueda solicitar la participación en el mismo de organizaciones representativas de los intereses afectados.

Quinto, *la interiorización de la rendición de cuentas de la cooperación intergubernamental ante los parlamentos* no se constata en España. La cooperación intergubernamental es un sector sometido al control parlamentario como cualquier parcela de la actividad de un gobierno. Sin embargo, el papel activo de los parlamentos en la cooperación queda circunscrito normalmente a la aprobación de los acuerdos de cooperación y los convenios entre CC.AA. previstos en el artículo 145 CE. En el resto de casos, hay obligaciones de remitir información sobre los convenios verticales, así como de elevar en algunos casos memorias (en el caso de

las Comisiones Bilaterales con Cataluña y Andalucía). A diferencia del resto de sistemas multinivel del ámbito europeo vistos, no se han regulado obligaciones de remisión de información ni sobre la agenda, ni sobre los órdenes del día, ni sobre los resultados de la Conferencia de Presidentes, de las Conferencias Sectoriales, ni de las Comisiones Bilaterales. No constan iniciativas destacables desde los parlamentos para mejorar la rendición de cuentas en materia de cooperación intergubernamental. Este ámbito genera poco (o nulo) interés en los parlamentos del Estado autonómico.

Una vez situados dónde estamos, hay que concluir en qué medida el grado de transparencia de las relaciones de cooperación se debe a la intervención normativa. En ninguno de los países examinados hay una ley que regule la transparencia de estas relaciones en general y de los órganos de cooperación en particular. Posiblemente, ello se debe a que la comprensión de qué son y qué representan estas relaciones es muy diversa en aquellos sistemas y en el nuestro. En España, los órganos de cooperación se han regulado entre las relaciones interadministrativas, a pesar de que son órganos de composición intergubernamental (recuérdese que se trata de la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales).

Con ello, el poder central encuentra jurídicamente el título competencial necesario para poder acometer su regulación al amparo de “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), a la par que, políticamente, se diluye el carácter intergubernamental de estas relaciones. Específicamente, en Alemania, Suiza o Austria, donde las relaciones cooperativas son fuertemente horizontales, sería impensable que una ley del poder central regulara tales conferencias. Por ello, su transparencia no sucede *ex lege*, sino como resultado de una política de comunicación. Y sin ley, la transparencia de sus relaciones de cooperación (en Suiza y Alemania) es superior a la nuestra.

La regulación de la transparencia *ex lege* de los órganos de cooperación en España puede ayudar a incrementarla más aun en una cultura como la nuestra donde la aprobación de una ley acarrea expectativas de cambio, aunque muchas veces no se cumplen, ni conllevan finalmente cambios reales. En ese sentido, la ley prevé obligaciones de publicidad activa muy genéricas y de mínimos que en la praxis raramente son una innovación, de modo que la voluntad política se convierte en un elemento clave para aplicar los mínimos y buscar los máximos en el sentido más favorable para la transparencia.

Transcurridos más de dos años desde la entrada en vigor de la ley, no hay cambios (todavía) en la praxis de la transparencia de los órganos de cooperación en España que nos acerquen a los países donde (sin ley al respecto) hay unos estándares más altos de transparencia. Las obligaciones de la ley para los órganos de cooperación son excesivamente generales y necesitan interpretarse por quienes deben aplicarlas (los propios gobiernos) de la manera más favorable para la transparencia. De momento, no parece que ello haya sido una prioridad. Más allá del gran eslogan al que se asocia la transparencia ¿importa realmente a los gobiernos la transparencia (por lo menos, en este ámbito)?



## 8

# Y por último: propuestas de mejora y conclusiones

Finalmente, a la vista de la investigación realizada, se concluye con el siguiente decálogo donde se relacionan los principales hallazgos y resultados de esta, así como una reflexión final.

### **8.1. Las relaciones de cooperación en los sistemas multinivel son entre gobiernos y normalmente poco transparentes y el Estado autonómico no es una excepción**

Una de las críticas más comunes en los sistemas federales y políticamente descentralizados es la opacidad de las relaciones de cooperación. Los señores de las relaciones cooperativas en todos los sistemas multinivel son los gobiernos. Siempre que hay trabajo intergubernamental las cosas suceden en entornos de confidencialidad alejados de la mirada pública en cualquier país del mundo.

En los sistemas de nuestro entorno, este tipo de relaciones se han convertido en más transparentes con Internet. Un ejemplo es Suiza, donde cada conferencia tiene su propio espacio web y difunde desde allí información sobre su organización, funcionamiento y resultados. Asimismo, en el federalismo alemán, especialmente venerado entre los iuspublicistas en el Estado autonómico, la mayoría de las conferencias disponen de visibilidad *online* en sus páginas o espacios web, donde se hacen públicos también su organización, funcionamiento y resultados de las reuniones, aunque hay casos como la relevante Conferencia de Ministros de Finanzas sobre la que no se publica nada.

La cara menos visible de los órganos de cooperación en el entorno europeo la representan Austria y Bélgica, donde no hay información institucional creada y difundida activamente por las propias conferencias intergubernamentales, ni otra instancia institucional. En aquellos países, ni siquiera siempre es sencillo descubrir información actualizada sobre

cuántas conferencias sectoriales existen, ni hay un mínimo de información “pública” acerca de su actividad.

En los sistemas antes mencionados, las relaciones de cooperación son principalmente horizontales (salvo en el caso belga), esto es, los miembros de las conferencias intergubernamentales son las entidades territoriales (ya sean al más alto nivel, o sectoriales). Por tanto, en el panorama comparado la gestión de la transparencia es responsabilidad de cada conferencia (que está en manos del nivel horizontal). En los sistemas referenciados, tampoco existe un Ministerio de Administraciones Públicas, un departamento con competencias en materia de cooperación territorial, justamente, porque ésta se entiende en aquellas latitudes como una relación entre las entidades territoriales.

Este ministerio es el gran gestor de la información que existe en España sobre la cooperación, en particular a través de la documentación y de los informes que elabora anualmente sobre las Conferencias Sectoriales y sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA. Su labor convierte a las relaciones cooperativas en España en un ámbito bastante más transparente y con una información mínima bastante más sistemática que en muchos de los sistemas antes mencionados. En el Estado autonómico, apenas hay órganos de cooperación con un espacio web propio que suministren información institucional con carácter monográfico y temáticamente sistematizada sobre cada uno de ellos.

## **8.2. El punto de partida en el Estado autonómico: la situación antes de la ley estatal de transparencia y el régimen jurídico de la publicidad de la cooperación como caos**

Hasta la aprobación de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la transparencia sobre la cooperación que ha venido brindando el Ministerio de Administraciones Públicas no se ha sustentado sobre ningún soporte normativo, sino que ha sido una decisión dentro de la política de comunicación del mencionado ministerio.

Entre las informaciones y contenidos que han recibido publicidad antes de la ley estatal de transparencia, constan una información mínima sobre la Conferencia de Presidentes y las Comisiones Bilaterales (cometidos, fundamento normativo y, eventualmente, reglamentos internos), así como

los más abundantes contenidos con relación a las Conferencias Sectoriales, donde es posible saber cuántas hay, su fecha de creación, su número de reuniones o los reglamentos (de aquellas que los han aprobado). Además, en el caso de las Conferencias Sectoriales, se hacen públicos *Informes* anuales que incluyen los órdenes del día y principales temas tratados. Sin embargo, no disponemos de datos públicos sobre asistencias, ni tampoco sobre los resultados de las reuniones (acuerdos o memorias de actividades, salvo muy excepcionalmente en unas pocas Conferencias Sectoriales).

El régimen jurídico sobre la publicidad de la cooperación anterior a la ley estatal de transparencia se ha circunscrito a los convenios verticales. La obligación de publicación de este instrumento prevista en la Ley 30/1992 en los boletines oficiales (del Estado y de las CC.AA.) ha incrementado decisivamente su transparencia respecto a la situación previa. Es verdad que un análisis dentro del Estado autonómico debe denunciar que no siempre se publica en un tiempo razonable (existen retrasos a veces muy considerables), o incluso que no todos los convenios entre el Estado y las CC.AA. se publican, ya sea en el Boletín Oficial del Estado, en el Diario Oficial de una Comunidad, o bien en ninguno de los dos (pese a la obligación legal). Sin embargo, para un espectador externo, desde fuera, el nivel de transparencia que hay en España sobre los convenios verticales es muy superior (hasta ahora) al que ha existido en el ámbito comparado, donde no siempre es habitual la publicidad de los convenios interadministrativos, ni existe muchas veces una obligación de publicarlos.

A diferencia de los convenios entre el Estado y las CC.AA., poco se ha regulado sobre la publicidad de las decisiones de los órganos de cooperación verticales. El régimen jurídico de la publicación de sus acuerdos se debe a microreformas (algo muy propio en nuestro sistema), en lugar de a reformas que encaren el problema de su transparencia de una forma más global. Esas microreformas se llevan a cabo en sectores muy concretos donde el legislador ha aprovechado para regular “algo” relativo a la publicidad de ciertas decisiones (no todas) de determinadas Conferencias Sectoriales que no suelen ser tampoco las conferencias más significativas (así, las previsiones en normas sectoriales sobre la publicación de algunos acuerdos de las Conferencias de Turismo o Comercio Interior), o bien a la publicidad de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el marco del procedimiento de resolución extrajudicial de controversias (al hilo de la reforma de la LOTC).

A ello se suma el efecto de trasladar disposiciones de un texto normativo a otro sin calibrar sus efectos. Los reglamentos de las Conferen-

cias Sectoriales solo prevén normalmente la publicación de sus acuerdos si revisten la forma de convenio de Conferencia Sectorial (copiando la disposición que preveía esa publicación en la Ley 30/1992), si bien ésta es una figura que casi no se ha usado. El otro producto de las Conferencias Sectoriales sobre el que se ha contemplado su publicación son los acuerdos aprobatorios de planes y programas conjuntos, un instrumento casi inédito en la praxis cooperativa. De este modo, se han previsto obligaciones de publicación en los medios oficiales de algo que casi no se produce en la práctica.

Hasta la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se constata en el Estado autonómico un caos en el marco normativo sobre la transparencia de la cooperación, especialmente perceptible en lo que concierne a la publicidad de los resultados de la cooperación orgánica, donde es difícil atisbar la existencia de una lógica interna y menos aún una reflexión global sobre el tema. Sin olvidar que, salvo en el caso de la publicación de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en la resolución extrajudicial de conflictos, en el resto de supuestos, antes de la Ley 19/2013, se han previsto unas normas de transparencia sobre productos de los órganos de cooperación (como los arriba indicados) que apenas se dan en la praxis cooperativa.

### **8.3. La ley estatal de transparencia: la información pública “sobre la cooperación” también existe..., ¿qué aporta la intervención normativa?**

La aprobación de la ley estatal de transparencia representa una importante novedad en tanto encara una materia que no ha sido regulada hasta entonces. Más específicamente, es un hecho excepcional y único en el Derecho comparado (en lo que consta) que la transparencia de las relaciones de cooperación se regule por ley. A partir de la ley estatal de transparencia, en España, la transparencia de los órganos de cooperación se regula en una norma legal. Por tanto, hay ya una dimensión jurídica del tema y un régimen jurídico en este campo. En los países del entorno europeo, la transparencia de esta cooperación orgánica forma parte de la política de comunicación de los gobiernos, pero no se regula por ley.

La primera consecuencia de ese reconocimiento es que la ley española da visibilidad *de iure* al problema de la transparencia de las relaciones

intergubernamentales. La inclusión de los órganos de cooperación en el ámbito de aplicación de dicha ley visibiliza que la información pública sobre cooperación también “existe”. Habitualmente, cuando se piensa en la transparencia, se hace en términos de un centro de poder (de un gobierno, de una administración, de una institución, ya sea del Estado o de las CC.AA.). Con esa inclusión en la ley, se da visibilidad a la existencia de una información (frecuentemente opaca) que es generada por los gobiernos y sus administraciones cuando actúan de forma concertada en el marco de los órganos de cooperación, una especie de “zona en tierra de nadie” donde tiende a quedar poco claro no solo quién es quién, sino quién hace qué y quién paga qué.

Más allá de esa visibilidad *de iure* de la transparencia de las relaciones intergubernamentales, la ley estatal de transparencia impone obligaciones de publicidad activa que deberían hacer más transparentes y *accountable* estas relaciones: qué debe hacerse público, quién y cómo, ya no es una decisión del gobierno de turno.

Por ley, hay un mínimo “obligatorio” al que debe darse publicidad, corresponde hacerlo a las Secretarías de los órganos de cooperación y a través de medios electrónicos. Debe hacerse público *ex lege* un mínimo de información organizativa e institucional sobre los órganos de cooperación, si bien con una doble salvaguarda: la ley solo resulta de aplicación estrictamente a los órganos de cooperación verticales (no horizontales) y con una condición que matiza su aplicación (“en la medida en que por su peculiar naturaleza y carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones de este título”).

Además, no debe olvidarse que la ley estatal de transparencia no incorpora un régimen sancionador en caso de infracciones en materia de publicidad activa. Sus previsiones tienen efectos jurídicos y sus obligaciones deben implementarse por los sujetos obligados. Sin embargo, no se han previsto mecanismos de garantía específicos frente al incumplimiento de la ley en este punto, más allá de la genérica obligación del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de conocer de las reclamaciones de acceso a la información. Por ello, se trata de un régimen jurídico *soft* de transparencia.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es también una ley básica, por tanto, una ley que deben aplicar y desarrollar las CC.AA. Existiendo margen de desarrollo (si bien estrecho en este ámbito), las CC.AA. no han visto

en este campo una oportunidad para desarrollar la ley estatal. De hecho, raramente las leyes autonómicas de transparencia han contemplado el tratamiento dentro de su ámbito de aplicación de los órganos de cooperación y la rendición de cuentas de la parte autonómica en ellos, ni se constata una preocupación autonómica sobre la transparencia de este tipo de relaciones. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene la regulación más amplia habida hasta el momento sobre los órganos de cooperación, si bien el tratamiento que presta a la transparencia y a la rendición de cuentas de los mismos tiene un papel secundario.

#### **8.4. Tras más de dos años de vigencia de la ley estatal de transparencia ¿qué ha sido de la transparencia de la cooperación?: cambios legales, ¿cambios reales?**

La ley española de transparencia entró en vigor el 10 de diciembre de 2014. En esta investigación, se ha examinado la praxis antes y después de la ley. Transcurridos más de dos años desde la entrada en vigor de la ley, debe concluirse que no ha habido cambios (todavía) en la praxis de la transparencia de los órganos de cooperación en el periodo transcurrido. La fotografía en la transparencia de los órganos de cooperación sigue siendo la misma: no hay una sola variación, ni, por tanto, se detecta “un antes y un después” bajo la vigencia de la ley.

La ley estatal de transparencia obliga a hacer públicos por medios electrónicos una serie de contenidos de los órganos de cooperación verticales, pero con la condición indicada y ciertamente muy ambigua que prevé la propia ley (“en la medida en que por su peculiar naturaleza y carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones de este título”). Examinadas las disposiciones en materia de publicidad activa que contempla la ley, básicamente, los contenidos que deben hacerse públicos son los relativos a las obligaciones que se prevén sobre información organizativa e institucional. Esto, en la práctica, significa que existe la obligación de publicar como mínimo información relativa a tres extremos: las funciones de los órganos de cooperación, la normativa que les resulte aplicable, así como su estructura organizativa.

Esa información “de mínimos” existía ya *online* antes de la ley. Dicha información se ha difundido a través del Ministerio de Administraciones Públicas especialmente con relación a las Conferencias Sectoriales, pero

también respecto a la Conferencia de Presidentes y a las Comisiones Bilaterales. Por tanto, en cuanto al volumen de información se podría entender que, en líneas generales, la ley se cumple y sin necesidad de grandes cambios, porque ésta ha previsto hacer público algo que ya recibía publicidad sin base legal.

La ley estatal de transparencia también regula dónde y cómo hacerse pública dicha información. Sobre el dónde, la norma legal prevé “en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, sin más concreciones. En ausencia de un reglamento de la Ley 19/2013, ni otra norma que especifique dicho extremo, la página web del Ministerio de Administraciones Públicas da acceso a la información requerida por medios electrónicos. Por tanto, podría entenderse que, sin hacer nada más de lo que ya existía antes de la entrada en vigor de la ley, la norma ya se puede entender por cumplida en materia de órganos de cooperación.

No se han creado espacios web para cada órgano de cooperación, una opción que permitiría individualizar e incrementar la información sobre dichos órganos. La información sigue siendo visible de la misma manera: a través de la panorámica que se ofrece en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas, el principal “proveedor” de información sobre cooperación autonómica, con la excepción de algunas conferencias que ya tenían un sitio web propio (posiblemente, por alguna iniciativa individual en el Ministerio del ramo correspondiente). Los cambios reales en la transparencia de los órganos e instrumentos de la cooperación en el Estado autonómico van a depender de qué aplicación se haga de la ley estatal de transparencia.

Ciertamente, en estos años de vigencia de la ley, no se han producido cambios que hayan generado más transparencia en este ámbito, pero tampoco menos. Como indicado, en puridad, la ley introduce pocas novedades respecto a la praxis (y a la política comunicacional de transparencia) previa la misma. Ello no debería pasarse por alto: dado que todo es susceptible de cambios (de avances y también de retrocesos), las previsiones de la ley estatal de transparencia que obligan a hacer público telemáticamente ese mínimo de información requerida garantizan al menos no retroceder en este campo. La política comunicacional sobre los órganos de cooperación en el Estado autonómico ya no queda a albur solo de una decisión política sobre qué hacer público, sino que hay una base normativa que obliga a que este mínimo de información deba ser público.

## **8.5. A vueltas con la aplicación de las obligaciones de publicidad activa: de la aplicación de mínimos hacia la aplicación de máximos**

Las obligaciones de la ley para los órganos de cooperación son muy genéricas y necesitan interpretarse por quienes deben aplicarlas de la manera más favorable para la transparencia. De momento, no parece que ello haya sido una prioridad, ni deja claro que la transparencia (más aún la de la cooperación intergubernamental) sea realmente importante para los gobiernos. Más allá de las obligaciones de mínimos con relación a la publicidad activa sobre los órganos de cooperación (relativas a funciones, normativa, y estructura orgánica) y la forma de difundirla (en sedes electrónicas, sin más especificación), la ley deja abiertas otras cuestiones a la interpretación. Debe garantizarse la aplicación efectiva de los contenidos mínimos indicados y tenderse a máximos, lo que incluye la selección del medio y de los contenidos.

Desde una perspectiva instrumental, con relación al medio electrónico, debería tenderse a la creación de un espacio web para cada órgano de cooperación (que podría alojarse, al menos, a través del correspondiente enlace en el sitio web de la administración que ostente la Secretaría). Esa opción es la que permite disponer electrónicamente de la información más completa y temáticamente organizada sobre uno de estos órganos, sin perjuicio de la visibilidad panorámica sobre la cooperación vertical en el Estado autonómico que ofrece ya desde su estratégica “atalaya” el Ministerio de Administraciones Públicas.

Desde una perspectiva material, respecto a los contenidos, además de la preceptiva información organizativa e institucional, al amparo de la obligación genérica (en sede de los principios generales de la ley) sobre publicación de “la información para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, deberían hacerse públicos contenidos relativos al rendimiento de los órganos de cooperación, en particular, sus acuerdos.

De este modo, en el espacio web de uno de estos órganos debería constar información sobre su estructura y sobre su dinámica real. Con relación a la estructura debería hacerse pública la información organizativa e institucional: información general, composición, funciones, organización y funcionamiento, así como normas que regulan el órgano de cooperación. Respecto a sus dinámicas y rendimiento real podría darse publicidad al número de reuniones (con indicación de fecha, lugar y asistentes), los prin-

cipales acuerdos, así como memorias o informes de actividad del órgano en cuestión. Los informes o memorias son el instrumento más al uso en la rendición de cuentas en estos casos, pero no debe olvidarse que son realizados por los gobiernos y, por tanto, transmiten el punto de vista de quien los hace.

En la línea de las experiencias comparadas más avanzadas, debería también publicitarse una dirección electrónica de contacto del órgano de cooperación en cuestión, pues la transparencia no solo significa publicidad activa (de oficio), sino también publicidad pasiva (previa petición). Si la transparencia es también la posibilidad de obtener información, los ciudadanos deben saber ante quién hacerlo. Además, la existencia de un correo electrónico del órgano de cooperación podría ser una muy incipiente vía para “abrir” también las relaciones de cooperación intergubernamental a la ciudadanía e introducir la filosofía del Gobierno abierto también en el cogobierno que pueden representar las relaciones de cooperación intergubernamental.

Asimismo, en la línea también de los sistemas europeos más transparentes en este campo, podrían incluirse en los espacios web de los órganos de cooperación las notas de prensa que deberían emitirse tras cada reunión de cada uno de ellos, ya que hoy no constan, o solo constan puntualmente desperdigadas en las sedes electrónicas de los Ministerios.

Específicamente, por lo que respecta a cada órgano de cooperación, en la praxis, las obligaciones de mínimos se cumplirían en el caso de la Conferencia de Presidentes, de las Conferencias Sectoriales y, a grandes rasgos, en el caso de las Comisiones Bilaterales. Por lo que respecta a las Conferencias Sectoriales, si bien la información existente satisface los mínimos de la ley estatal de transparencia, la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, precisaría la publicación de los reglamentos que ahora deben tener todas la Conferencias Sectoriales (hasta ahora solo constan publicados los de aquellas que disponen de norma de autorregulación). En el caso de las Comisiones Bilaterales, es donde los mínimos que exige la ley estatal de transparencia deberían hacer emerger más información. En este punto, no se habría dado cumplimiento a la ley en supuestos puntuales (todavía), en particular, en el caso de los órganos bilaterales, donde faltaría completar la publicación de los reglamentos internos de algunas Comisiones Bilaterales, así como la información ausente sobre órganos bilaterales específicos —también sometidos a las previsiones de transparencia— constituidos solo con algunas CC.AA. (así, en materia de inmigración, asuntos europeos, asuntos económicos y fiscales o infraestructuras).

Más allá de esos mínimos, una aplicación de máximos es la clave para vincular la transparencia a la rendición de cuentas, esto es, a la posibilidad de control y evaluación de las relaciones de cooperación. Para ello, no basta con publicar las funciones, la composición o el reglamento de un órgano de cooperación, hace falta saber qué hace éste realmente. A tal efecto, resulta clave la publicación de los resultados de dichos órganos, como consta en la Conferencia de Presidentes.

Con relación a las Conferencias Sectoriales, la publicación de los resultados debe replantearse a luz de la ley estatal de transparencia y de las experiencias comparadas: debe hacerse público qué deciden las Conferencias Sectoriales, en especial, tras la potenciación de estas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. La publicidad de la función que desempeñan en materia de territorialización de subvenciones entre las CC.AA. no puede depender de la creación de un hábito de publicación (como hasta ahora) en cada ministerio respecto a los acuerdos sobre los criterios de distribución y del reparto resultante del crédito. Dichos acuerdos deberían publicarse en todo caso. Asimismo, debería plantearse la publicidad de la función de las Conferencias Sectoriales al ser informadas sobre anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos (del Estado y de las CC.AA.), al igual que en otros países de nuestro entorno donde se hace pública la posición de una conferencia con relación a un proyecto normativo. Debería generalizarse que cada Conferencia Sectorial debiera elaborar una memoria anual de sus actuaciones. Asimismo, los *Informes sobre Conferencias Sectoriales* publicados anualmente por el Ministerio de Administraciones Públicas deberían elevarse al Parlamento (al igual que se remiten al Senado, sus *Informes sobre convenios entre el Estado y las CC.AA.*, o las memorias de las Comisiones Bilaterales allí donde así se prevé).

Por lo que respecta a las Comisiones Bilaterales, más allá de los mínimos que faltan por hacerse públicos (ya indicados), también debería existir más información pública sobre su funcionamiento real y sus resultados, pues apenas se sabe de estos más allá del procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos (quizá es casi su único cometido). Por ello, debería haber mayor publicidad sobre sus resultados y generalizarse la elaboración de una memoria en cada Comisión Bilateral. Sobre las Comisiones Bilaterales deberían hacerse públicos los mismos datos que se publicitan sobre las Conferencias Sectoriales: su número de reuniones por año y en un histórico, así como incluirse su tratamiento en los *Informes* del Ministerio de Administraciones Públicas. Dichas comisiones integraron dichos informes en su origen, pues inicialmente eran *Informes sobre las Conferencias*

*Sectoriales y las Comisiones Bilaterales*, pero estas últimas dejaron de formar parte de ellos en 2002. Desde esa fecha, no hay datos públicos comparables a los existentes sobre las Conferencias Sectoriales relativos a las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Con la irrupción de las Conferencias de Presidentes, dichos informes deberían evolucionar hacia *Informes anuales* donde se trataran estos tres órganos.

Sin perder de vista, una vez más, que la transparencia no puede desvincularse de la rendición de cuentas ¿para qué toda esa información? Es más que probable que toda esta transparencia de los órganos de cooperación aporte más información sobre su funcionamiento real, tanto de aquellos que están activos como del abultado número de los que están inactivos en España, a pesar de existir formalmente.

## **8.6. Pero ¿quién aplica la ley?: *ex lege* las Secretarías de los órganos de cooperación, de actor secundario a protagonista**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, asigna la función de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley a las Secretarías de los órganos de cooperación, en concreto, a la Administración que ostente la Secretaría. Se trata de una nueva función de este órgano de apoyo y de carácter técnico. Hasta el momento, los reglamentos internos de los órganos de cooperación han reservado a las Secretarías el papel de gestoras *ad intra* de la documentación e información que generaba el órgano de cooperación. Con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, las Secretarías pasan a tener un papel activo en la transparencia del órgano de cooperación correspondiente. En particular, sobre ellas va a recaer la decisión de cuánta información se hace pública (la ley solo establece mínimos, pero nada impide tender a máximos), así como la responsabilidad de dónde y cómo se publica en el marco de las previsiones legales.

La ley estatal de transparencia residencia en las Secretarías de los órganos de cooperación el papel de ejecutoras de las nuevas normas, pero la Secretaría es un órgano técnico sin una capacidad de decisión que sí corresponde al propio órgano de cooperación. Dada la escasa concreción de algunas de las obligaciones sobre transparencia, cabe la posibilidad de que se produzcan diferentes interpretaciones entre órganos de cooperación y, con ello, se puedan originar distintos niveles de transparencia entre ellos.

La inclusión en la ley estatal de transparencia de los órganos de cooperación y las correlativas obligaciones de publicidad activa que pesan sobre ellos constituye también una oportunidad de diseñar la transparencia de estos órganos en el Estado autonómico con un enfoque más integral.

El responsable de la aplicación efectiva de las obligaciones de transparencia, de la interpretación de estas y de su concreción no puede ser solo un órgano técnico. La ley estatal de transparencia (y todas las leyes) necesitan un “administrador” político de la ley que debe velar por la aplicación efectiva de sus disposiciones, si no se quiere correr el riesgo de que esta quede en un mero texto publicado en el Boletín Oficial del Estado. El departamento ministerial impulsor de la ley o el propio ministerio competente en cooperación territorial podría acompañar medidas tendentes a difundir adecuadamente la ley en este ámbito y a impulsar la implementación de las obligaciones legales de los órganos de cooperación, cuyas Secretarías tienen su sede en diferentes departamentos ministeriales. Solo con ese respaldo político por quien tiene el peso necesario para darlo, las Secretarías están en condiciones de cumplir con las funciones que se encomiendan legalmente en materia de transparencia, a la que vez que hacerlo va a exigir dedicar unos recursos personales y materiales mayores de los que ahora posiblemente disponen.

En todo caso, las obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información, carecen, como ya se ha indicado, de un régimen sancionador. En este punto, el diseño normativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo convierte en un órgano débil: solo tiene competencias para adoptar recomendaciones, asesorar, informar o promover acciones en materia de transparencia. De este modo, este Consejo puede convertirse no solo en un “tigre sin dientes”, sino en un órgano al que la transparencia de los órganos de cooperación le quede demasiado lejos de su actividad principal y sin los conocimientos especializados, más técnicos, que se precisan para formular propuestas respecto a la implementación de las obligaciones de transparencia en un sector tan peculiar y tan acotado como son los órganos de cooperación.

## **8.7. Ganadores y ¿perdedores?: transparencia y recursos informativos en el Estado autonómico, ¿un capital infravalorado? y ¿dónde están las CC.AA.?**

La asignación a la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación del cumplimiento de las obligaciones en materia de transpa-

rencia no es un detalle organizativo sin más trascendencia. Las Secretarías de todos los órganos de cooperación vertical (que son a los que se aplica la ley) están en manos de ministerios del poder central (habitualmente, una Secretaría de Estado o una Dirección General del departamento ministerial correspondiente). La única excepción son las Comisiones Bilaterales donde la Secretaría es conjunta, de modo que hay una representación estatal y una representación autonómica. El resultado es la existencia de una gran asimetría entre los recursos informativos sobre cooperación que obran en manos del poder central y los que obran en las CC.AA.

Las nuevas obligaciones en materia de transparencia sobre las Secretarías son obligaciones destinadas sobre todo al poder central (salvo en el caso de la parte autonómica de la Secretaría de las Comisiones Bilaterales). Por ello, esos “deberes” abren también una puerta a que el poder central mejore sus ya de por sí abundantes recursos informativos en materia de cooperación territorial. En el Estado autonómico, se ha hablado mucho de los recursos competenciales y financieros, pero poco de los recursos informativos (decisivos para diseñar y gestionar políticas autonómicas), sobre los cuales el poder central dispone de una amplia documentación no solo por sectores, sino también un auténtico histórico en el tiempo.

La ley estatal de transparencia puede potenciar que dichos recursos se acrecienten en manos del poder central. Por tanto, la ley estatal potencia *ex lege* que el poder central atesore dichos recursos informativos. A ello se suma la polémica creación del Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde deberán inscribirse todos los órganos de cooperación con un efecto constitutivo más que cuestionable. Con la creación de este registro se vuelven a incrementar los recursos informativos sobre este ámbito en manos del poder central.

Los recursos informativos sobre las relaciones de cooperación intergubernamental son un capital claramente infravalorado en las CC.AA. que suelen ir en este campo al rebufo del Estado. Curiosamente, la Ley 40/2015 también prevé la creación de un registro electrónico de convenios y órganos de cooperación en las CC.AA. De esta manera, a través de una ley básica del Estado se puede promover una mejora de la información en manos de las CC.AA. en este ámbito.

La precariedad de los recursos informativos sobre la cooperación intergubernamental en las CC.AA. debería ser un motivo de reflexión en las propias CC.AA. La transparencia pone en valor la importancia de los sistemas de información para un efectivo control de la gestión y evaluación

de las relaciones de cooperación: sin esos recursos (y los medios personales y materiales que precisan), difícilmente podrá tomarse en serio la transparencia de dichas relaciones.

Una vez interiorizada la importancia de este capital informativo, las CC.AA. tienen una oportunidad de asumir un papel más activo en las relaciones de cooperación del Estado autonómico (que lidera claramente el poder central) con el respaldo incluso de una previsión legal estatal que promueve la creación de registros de órganos de cooperación y convenios en ellas. En cualquier caso, no es necesaria una ley para que las CC.AA. gestionen también recursos informativos sobre su participación en los órganos de cooperación. Es más, debería corregirse esa asimetría en la gestión de recursos informativos sobre las relaciones intergubernamentales en España para contar con una visión más plural (no solo desde el Estado, sino también desde las CC.AA.) sobre el rendimiento de la cooperación y, al compartirse esa información, aprender mutuamente y plantear eventuales vías de mejora.

## **8.8. La transparencia debe llegar también a la cooperación horizontal**

La ley estatal de transparencia prevé su aplicación solo a los órganos de cooperación entre el Estado y las CC.AA., no a esos mismos órganos en la dimensión horizontal. Ciertamente, hoy por hoy, tras la inactividad de la Conferencia de Gobiernos autonómicos, esos órganos no existen en el Estado autonómico en forma de conferencias, ya sean de presidentes de las CC.AA., de gobiernos autonómicos, o sectoriales de consejeros de las CC.AA. Lo más parecido a un órgano de cooperación horizontal “vivo” es la Comisión de Coordinación de las CC.AA., que han asumido competencias en materia de justicia, pero se desconoce si realmente todavía funciona. En caso de existir o constituirse órganos de cooperación horizontales, deberían someterse a la misma disciplina de transparencia que se exige de sus equivalentes en la dimensión vertical. No debería haber órganos de cooperación “en la sombra”.

A falta de una cooperación orgánica entre CC.AA., el instrumento de relación en el plano horizontal son los convenios, los acuerdos de cooperación y los protocolos. La opacidad en este ámbito constituye probablemente el mayor déficit de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico. Las CC.AA. carecen de un órgano transversal, al estilo de una oficina de

coordinación entre ellas, que centralice y gestione los recursos sobre la cooperación horizontal en España. La única institución que recibe parte de esa información son las Cortes Generales a las que, en principio, se deben comunicar todos los convenios entre CC.AA. *ex constitutione*. Sin embargo, la información que brinda el Boletín de las Cortes Generales sobre convenios entre CC.AA. es incompleta porque no todos los convenios se comunican. En favor de garantizar esa efectiva comunicación, debería establecerse un protocolo entre las CC.AA. para decidir quién envía el texto al Parlamento central. La efectividad de esa obligación convertiría a las Cortes Generales (en particular, al Senado) en el órgano centralizado de publicación de los convenios interautonómicos.

En ausencia de un órgano que desarrolle esa función, los convenios entre CC.AA. que se hacen públicos se hallan dispersos en los diarios oficiales de las CC.AA. y en sus registros de convenios. La publicación de los convenios entre CC.AA. en uno y otro instrumento es una competencia de las propias CC.AA. y, por tanto, a ellas, les corresponde regular este extremo. El régimen jurídico en este punto es muy diverso entre Comunidades. Más allá de los convenios remitidos al Parlamento central, resulta imposible saber a ciencia cierta cuántos convenios de colaboración se han suscrito entre CC.AA. en el Estado autonómico y cuántos de ellos están vigentes. Esta situación no es privativa de nuestro sistema. La publicidad que hay en España de los convenios (sean verticales u horizontales) es muchas veces muy superior a la que existe sobre esos pactos en el ámbito comparado. Y la dispersión de información sobre los convenios horizontales suele ser un mal común en los países federales con más solera del ámbito europeo, como los sistemas alemán y helvético.

Un aspecto privativo del Estado autonómico radica en que la vía preferida para formalizar las relaciones horizontales no son en España los convenios y acuerdos previstos por la Constitución y los Estatutos de autonomía, sino los protocolos entre CC.AA. que no deben remitirse al Parlamento. Las dimensiones de esa cooperación horizontal “sumergida” son desconocidas. Lo que no se conoce, no se puede medir y lo que no se puede medir no se puede gestionar. Ante la constatación de que los protocolos son el instrumento favorito de las CC.AA. para relacionarse, aparecen sospechas: ¿son estos protocolos la “puerta trasera” para evitar cumplir con los requisitos de tramitación para los convenios entre CC.AA. (más arduos que para los protocolos) previstos por la Constitución y los Estatutos de autonomía? Por ello, resulta de máxima importancia una mayor transparencia sobre este instrumento.

Los registros de convenios en las CC.AA. (a través de su sección sobre convenios horizontales) pueden ser una de las vías para dar publicidad a este instrumento, más aún si se configuran con acceso universal. La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha dispuesto la generalización de registros electrónicos no solo de convenios en las CC.AA., sino también de órganos de cooperación donde participe la Comunidad. Aunque dicha previsión no obliga a que esos registros sean de acceso universal, esta ley ha abierto una espita a la transparencia de la cooperación horizontal posiblemente sin ser consciente de ello.

Cataluña fue pionera en 2005 al poner en marcha el primer Registro de Convenios electrónico con acceso universal en el Estado autonómico, una iniciativa que ha sido secundada ya en varias CC.AA. Los registros electrónicos de convenios con acceso universal desde Internet no existen en los países de nuestro entorno, de modo que constituyen una destacada aportación del Estado autonómico a la transparencia de este instrumento. La experiencia práctica confirma que los registros de convenios con acceso universal constituyen la vía que más transparencia puede aportar sobre la cooperación horizontal (especialmente, si se incluye la inscripción en ellos de los protocolos entre CC.AA.). Más allá de iniciativas en cada Comunidad, en cualquier caso, y dado que el Estado central carece de competencias para regular la cooperación horizontal, las CC.AA. podrían plantearse una colaboración informática para poner en marcha un aplicativo común donde publicar todos los convenios y pactos entre CC.AA.

### **8.9. La publicidad activa, ‘escaparate’ de la transparencia, implica, en principio, más *accountability* ante la ciudadanía, pero también ¿más rendición de cuentas de la cooperación ante los parlamentos?**

La transparencia entendida como forma de hacer pública información mediante medios electrónicos pretende empoderar al ciudadano y darle competencias para examinar la acción de sus gobiernos y participar en asuntos públicos. Sin embargo, tradicionalmente la rendición de cuentas se ha construido como una relación de los gobiernos ante sus respectivos parlamentos. En la situación actual se incrementa la rendición de cuentas ante los ciudadanos por la vía de la transparencia *online*, pero ¿y en la sede parlamentaria y a sus miembros que son quienes pueden estar en mejores

condiciones para controlar a sus gobiernos y tienen ese cometido constitucionalmente previsto para hacerlo?

En líneas generales, en el ámbito comparado, los legislativos son actores débiles en términos de capacidad para examinar las relaciones de cooperación. Sin embargo, en todos los países estudiados en este trabajo, el papel desempeñado por los parlamentos, particularmente en el examen de los órganos de cooperación intergubernamental, es superior al que disponen los parlamentos en el Estado autonómico. El primer estadio ha sido tomar conciencia de la necesidad de una mayor información de los gobiernos a sus respectivos parlamentos sobre su participación en órganos de cooperación y sobre el resto de instrumentos cooperativos. Una vez interiorizada la importancia del tema, el segundo paso ha sido la introducción de medios para evitar la marginación de las cámaras de estos procesos. Por lo que respecta, a los órganos de cooperación, la vía más recurrente a estos efectos es la introducción de crecientes obligaciones de información sobre los resultados de las reuniones de las conferencias intergubernamentales.

En el Estado autonómico, no se constata una preocupación por estos temas a pesar de que este tipo de relaciones y los órganos de cooperación tienen una importancia creciente. El examen de los resultados de las Conferencias de Presidentes, de las Conferencias Sectoriales o de las Comisiones Bilaterales se obtiene en los legislativos a través del instrumental de control clásico del Derecho parlamentario (hecha excepción de la obligación de elevar al Parlamento una memoria en un par de Comisiones Bilaterales estatutarias). Aunque la práctica puede ser muy diversa entre los distintos parlamentos, la tendencia es constatar que el interés parlamentario sobre estos temas suele ser esporádico, más bien ligado a temas sectoriales que a una preocupación por la rendición de cuentas del gobierno en materia de cooperación. En la línea del Derecho comparado, el papel de los parlamentos en el Estado autonómico en este punto se vería reforzado con obligaciones de información a la cámara sobre los resultados de las reuniones de los órganos de cooperación.

## **8.10. Transparencia institucional y nuevas tecnologías: ¿Internet ha convertido las relaciones de cooperación en transparentes?, ¿o en más transparentes?**

Sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas no son un tema nuevo para el Derecho constitucional, sino que, al contrario, justamente cons-

tituyen uno de los temas clásicos del mismo que se halla en su mismo origen. ¿Dónde está, pues, la novedad? En la tecnología y en Internet. Los ciudadanos tienen información como nunca antes la han tenido —y en tiempo real, no previa petición— para acceder a muchos de los documentos adoptados por sus gobiernos.

En el Estado autonómico, los primeros *Informes* del Ministerio de Administraciones Públicas son previos a la implantación de Internet, lo que demuestra que la preocupación por hacer llegar información sobre las relaciones de cooperación al conocimiento general ha existido mucho antes de las nuevas tecnologías. Ahora bien, el desarrollo y la generalización de la Red han ofrecido mayores posibilidades de brindar información sobre este ámbito de la acción pública que se ejerce de forma concertada.

La transparencia no es colgar contenidos en Internet, pero la experiencia empírica acredita que los órganos de cooperación que tienen un espacio web propio ofrecen una información monográfica y más completa que aquellos que no lo tienen. Con la ayuda de cualquier buscador de Internet, en los medios de comunicación electrónicos es posible encontrar noticias sobre los órganos de cooperación, pero solo las páginas web institucionales pueden ser la fuente oficial que acredite con ello la cantidad y calidad de información necesaria sobre dichos órganos. La puesta en marcha de sitios webs propios en cada órgano de cooperación puede contribuir a incrementar la transparencia y la evaluación de estos órganos.

### **Y una reflexión final. *Story to be continued...* La transparencia de la cooperación es una exigencia del principio democrático: ni empieza ni acaba en cumplir con la ley**

Esta investigación acredita que el Estado autonómico es el único sistema políticamente descentralizado (en lo que consta), donde una ley obliga a hacer públicos una serie de contenidos sobre los órganos de cooperación. En la práctica, esa información ya se viene haciendo pública con base en la política comunicacional del departamento correspondiente. Posiblemente, el Derecho poco más podía avanzar en las decisiones de qué hacer público en el ámbito de la negociación y del acuerdo político, tan propicio a la confidencialidad, como en el que se mueven los órganos de cooperación, más allá de prever “abrir” estos órganos intergubernamentales a través de la intervención normativa, ya sea porque se prevén un mínimo de conteni-

dos públicos, como porque la norma puede impulsar el desarrollo de una cultura de la transparencia poco arraigada en España.

En un país como el nuestro, a veces hay una falsa creencia de que hasta que la ley no lo prescribe, no se puede hacer algo. Sin embargo, ha habido transparencia de los órganos de cooperación antes de la ley estatal de transparencia y dichos órganos pueden establecer mecanismos de transparencia que van más allá de la ley. Frente a la tendencia de aplicar mínimos, se debería ir a máximos con la cautela de que, como indicado, los órganos de cooperación son órganos que reúnen a presidentes de gobiernos, a ministros o consejeros, donde no todo puede estar bajo “luz y taquígrafo”.

La proliferación de portales y sedes electrónicos no es por sí sola transparencia, ni aporta más a la rendición de cuentas. La transparencia de la cooperación sirve a la democracia y a la eficiencia, pero solo si el volumen de información que se hace pública permite conocer su funcionamiento y controlar su actuación (y la sola multiplicación de contenidos no solo no lo permite, sino que lo impide). La transparencia sirve a la democracia porque los órganos de cooperación representan un poder ejecutivo ejercido de forma concertada que no puede escapar del control democrático.

Cuanto más importantes sean estas relaciones en un sistema, mayor será la necesidad de someterlas a controles democráticos. Asimismo, la transparencia sirve para medir el rendimiento, la eficacia y la evaluación y conocer si el autonomismo cooperativo es también un autonomismo operativo, algo especialmente relevante en el Estado autonómico donde no solo es necesario evaluar la cooperación existente, sino también por qué hay un elevadísimo número de órganos de cooperación que no se reúnen. Tomarse en serio las relaciones de cooperación intergubernamental exige también tomarse en serio su transparencia y su rendición de cuentas.



# Agradecimientos

La autora quiere expresar su agradecimiento a las múltiples personas e instituciones que en el Estado autonómico y en el ámbito comparado (en concreto, en Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) han respondido a las consultas, así como a los cuestionarios remitidos, con los cuales se ha podido realizar la perspectiva empírica de este trabajo. Se cita según indicación de cada una de las personas e instituciones que han colaborado en esta investigación.

En el Estado autonómico: Congreso de los Diputados (Luis Manuel Miranda López. Letrado de Cortes Generales. Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria), Senado (Secretaría General), Parlamento de Andalucía, Junta General del Principado de Asturias, Cortes de Aragón, Parlamento de Canarias (Oficina de Información), Parlamento de Cantabria, Cortes de Castilla-La Mancha, Cortes de Castilla y León, Parlament de Catalunya (Direcció d'Estudis Parlamentaris), Corts Valencianes (Servicios Jurídicos), Asamblea de Extremadura, Parlament de les Illes Balears (Serveis Jurídics), Parlamento de La Rioja, Asamblea Regional de Murcia, Parlamento de Navarra (Carlos Amatriain Busto. Secretaría de la Presidencia), Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Xosé Antón Sarmiento Méndez. Profesor asociado de Derecho Público y Teoría del Estado de la Universidad de Santiago de Compostela, Xavier Castrillo, Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya.

En Alemania: Landtag von Baden-Württemberg (Informationsdienst), Landtag Brandenburg (Vorsitz der Landtagspräsidenten-und Landtagsdirektorenkonferenz 2016/2017) Abgeordnetenhaus Berlin, Senatskanzlei Bremen (Vorsitzland der Ministerpräsidentenkonferenz 2015/2016), Hamburgischen Bürgerschaft (Hilke Timmann. Parlamentsdokumentation), Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Niedersächsischer Landtag, Landtag Rheinland-Pfalz, Landtag des Saarlandes (Tim Flasche. Ministerialrat), Sächsischer Landtag, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Thüringer Landtag.

En Suiza: Konferenz der Kantonsregierungen/Conférence des Gouvernements cantonaux/Conferenza dei Governi cantonali/Conferenza de las Regenzas chantulanas, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) / Informations- und Dokumentationszentrum IDES; Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (Roger Bisig. Sekretär der LDK), Secrétariat du Bureau interparlementaire de

coordination (BIC), Secrétariat du Grand Conseil du canton de Fribourg, Staatskanzlei Kanton Bern (Liliane Keller. Wissenschaftliche Mitarbeiterin. Dienst für Aussenbeziehungen), Kantonsrat Zürich / Parlement du canton de Zurich (Dr. iur. Moritz von Wyss. Leiter der Parlamentsdienste / Chef du service du parlement / Executive manager of the parliamentary administration), Staatskanzlei des Kantons Luzern (Madeleine Meier), Staatskanzlei Kanton Nidwalden (Landratssekretariat), Staatskanzlei des Kantons Glarus (Michael Schüepp. Ratssekretär), Kantonskanzlei Appenzell Ausserrhoden (Dr. Roger Nobs. Ratschreiber), Standeskanzlei Kanton Uri (Willy Lussmann, Landschreiber), Parlamentsdienste Kanton Solothurn, Staatskanzlei des Kantons Zug (Tobias Moser. Landschreiber), Standeskanzlei Graubünden, Secrétariat général du Grand Conseil de la république et du canton de Neuchâtel (Janelise Pug).

En Austria: Republik Österreich Parlament (Parlamentsdirektion), Oberösterreichischer Landtag (Oö. Landtagsdirektion), Oberösterreich Landesregierung (Oö. Direktion Verfassungsdienst · OöLandtagsdirektion), Salzburger Landtag (Josef Hörmandinger. Landtagsdirektion,) Landtag Steiermark (Peter Helfried Draxler. Landtagsdirektion), Tiroler Landesregierung (Dr. Teresa Sanader, MSc (LSE), BA, Abteilung Verfassungsdienst, Amt der Tiroler Landesregierung), Voralberger Landtag, Wiener Stadt- und Landesarchiv (Priv. Dozentin Dr. Barbara Steininger. Leiterin der Landtags- und Gemeinederatsdokumentation), Verbindungsstelle der Bundesländer, Institut für Föderalismus.

En Bélgica: Chambre de représentants de Belgique / Kamer van volksvertegenwoordigers (Service Juridique), Chancellerie du Premier Ministre. Secrétariat du Comité de concertation (David Guldemont. Attaché-Juriste. Direction générale Secrétariats et Concertation), Parlement de la Communauté française (Sophie Goisis. Direction générale des travaux législatifs), Vlaamns Parlement (Luk Van Looy. Juridische Dienst/ Service juridique du Parlement Flamand), Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (Jean-Luc Robert, Directeur d'administration, en charge des services législatifs du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et ses services), Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Ostbelgische Regierung, Kabinett des Ministerpräsidenten Oliver Paasch), Gouvernement wallon (Cabinet de Monsieur Paul Magnette, Ministre-Président du Gouvernement wallon), Conférence interministérielle Santé Publique. Service public fédéral (Vicent Hubert. Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environement).

# Anexo

## Leyes estatales sobre cooperación

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta el 1 de octubre de 2016).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## Leyes de transparencia

Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Andalucía: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía.

Aragón: Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Canarias: Ley de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Castila y León: Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Castilla-La Mancha: Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Comunidad Valenciana: Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Cataluña: Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

Extremadura: Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Galicia: Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno.

Illes Balears: Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears.

La Rioja: Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja,

Murcia: Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Navarra: Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Madrid: Proyecto de Ley 3/2016 RGEP.3518, de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid [BOCA núm. 54, 14.04.2016, X Legislatura].

Principado de Asturias: Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia y Buen Gobierno (100142/0008/10328) [Entrada: 28.07.2016].

Cantabria: Proyecto de Ley de Cantabria de Transparencia de la Actividad Pública [Propuesta: 24.01.2017].

País Vasco: Proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco [no aprobado en la X Legislatura]. No consta presentado un nuevo proyecto de ley en la XI Legislatura en el momento de cerrar este trabajo.

## Registros de convenios

Andalucía: no consta.

Aragón: Ley 1/2011, de 10 de febrero, de convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Decreto 57/2012, de 7 de marzo, de regulación del Registro General de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asturias: no consta.

Canarias: Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el se regula la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Cantabria: Decreto 108/1995, de 10 de noviembre, del Registro Central de Convenios.

Castilla-La Mancha: Decreto 315/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Castilla y León: Decreto 66/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el Registro General Electrónico de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Cataluña: Decreto 322/2006, de 22 de agosto, de modificación del Decreto 52/2005, de 5 de abril, de creación y regulación del Registro de Convenios de Colaboración y Cooperación.

Comunidad Valenciana: Decreto 176/2014, de 10 de octubre, del Consell, por el que regula los convenios que suscriba la Generalitat y su registro.

Extremadura: Decreto 217/2013, de 19 de noviembre, por el que se regula el

- Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Galicia: Decreto 126/2006, de 20 de julio, por el que se regula el Registro de Convenios de la Xunta de Galicia.
- Islas Baleares: Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- La Rioja: Decreto 11/1996, de 15 de marzo, por el que se regula el Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Madrid: Acuerdo de Gobierno de 16 de octubre de 2003, que aprueba los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Murcia: Decreto 56/1996, de 24 de julio, de creación y funcionamiento del Registro General de Convenios.
- Navarra: Decreto foral 43/2010, de 9 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios
- País Vasco: Decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza [se prevé un Registro de Convenios].

## **Autorregulación de los órganos de cooperación: reglamentos internos / normas internas de organización y funcionamiento**

### **Conferencia de Presidentes**

Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes BOE 19.12.2009. Modificado en la VI Conferencia de Presidentes, de 17 de enero de 2017 según consta en el propio Acuerdo de dicha Conferencia.

### **Conferencias Sectoriales**

Fuente: Ministerio de la Presidencia y Administraciones Públicas: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Regl.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Regl.html) (consulta: 19.01.2017).

Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera (aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, última modificación por Acuerdo 1/2012, de 17 de enero).

- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (aprobado en la reunión de 13 de diciembre de 1995, última modificación en la reunión de 12 de noviembre de 2009).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Turismo (aprobado en la sesión del pleno de la Conferencia, de 19 de diciembre de 1995, última modificación en la sesión del pleno de 21 de octubre de 2004).
- Reglamento de la Conferencia de Educación (aprobado en el pleno de la conferencia de 22 de julio de 1999).
- Reglamento de funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Consumo (aprobado en la reunión n. 27 de la Conferencia Sectorial de Consumo de 2 de marzo de 2011).
- Reglamento de funcionamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (aprobado en la sesión plenaria de 23 de julio de 2003).
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo (Madrid, a 30 de abril de 2013).
- Reglamento de la Conferencia Nacional de Transportes (aprobado en la II Conferencia Nacional de Transportes, el 20 de diciembre de 1988).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (aprobado en la reunión de 29 de julio de 2009).
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Cultura (julio 2005, modificado en julio 2008).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Pesca (aprobado en la reunión de 16 de abril de 1996, última modificación en la reunión de 11 de abril de 2011).
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (aprobado en la reunión del pleno de 21 de marzo de 2009, modificado en su reunión de 16 de marzo de 2011).
- Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Políticas del Juego (de 21 de junio de 2011).
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia (texto definitivo aprobado en la reunión de 23 de octubre de 1999).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales (texto definitivo aprobado en la reunión de 8 de abril de 1997).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de la Inmigración (aprobado en la primera reunión de la Conferencia, de 9 de julio de 2008).
- Reglamento de la Conferencia Sectorial de Energía (de 22 de junio de 2011).

- Borrador. Reglamento del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (aprobado en la sesión constitutiva del Consejo Territorial de 16 de enero de 2013).
- Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones, Sociedad de la Información y Audiovisual (adoptado en su primera reunión de 26 de octubre de 2005).
- Reglamento de régimen interno de la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas (texto definitivo aprobado en la reunión de la Conferencia, de 9 de marzo de 1998).
- Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (adoptado en su reunión de 5 de junio de 1997 BOE núm. 189, 08.09.1997, modificado en 2010, BOE núm. 136, 04.07.2010).

## Comisiones Bilaterales

### Comisiones Bilaterales estatutarias

- Cataluña: Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado por el que se aprueba el Reglamento de dicha Comisión (publicación simultánea en BOE y DOGC: BOE núm. 244, 11.10.2007, DOGC núm. 4986 11.10.2007). Modificación parcial del Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en 2011: (publicación simultánea en BOE y DOGC: BOE núm. 211, 02.09.2011, DOGC núm. 5955, 02.09.2011)
- Andalucía: no consta publicación.
- Aragón: no consta publicación.
- Extremadura: no consta publicación.

### Comisiones Bilaterales no estatutarias

- Fuente: Ministerio de la Presidencia y Administraciones Públicas: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/comisiones\\_bilaterales/normas\\_funcionamiento.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/normas_funcionamiento.html) (consulta: 19.01.2017).
- Asturias: Orden APU/298, de 13 de septiembre (BOE 17.09.2004).
- Canarias: Orden de 1 de agosto de 2001 (BOE 04.09.2001).
- Cantabria: Orden APU/173/2003, de 17 de enero (BOE 05.02.2003).
- Castilla-La Mancha: Orden de 26 de octubre de 2000 (BOE 11.11.2000).

Comunidad Valenciana: Orden de 25 de julio de 2000 (BOE 08.08.2000).

Galicia: Orden APU/645, de 12 de marzo (BOE 24.03.2003).

Islas Baleares: Resolución de 25 de noviembre de 2005 (BOE 13.12.2005).

La Rioja: no consta publicación.

Madrid: Orden de 4 de octubre de 2000 (BOE 23.10.2000).

Murcia: no consta publicación.

Navarra: no consta publicación.

País Vasco: no consta publicación.

Ceuta: no consta publicación.

Melilla: no consta publicación.

# Bibliografía

- Abderhalden, Ursula. “Der kooperative Föderalismus”. En: Thomas Fleiner, Peter Forster, Alexander Misić, Urs Thalmann (Hrsg./Ed.). *BV-CF 2000, Die neue schweizerische Bundesverfassung / La nouvelle Constitution suisse*. Bâle, Genève, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 2000, 213-221.
- Adam, Marc-Antoine, Josée Bergeron, Marianne Bonnard. “Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics”. En: Johanne Poirier, Cheryl Saunders, John Kincaid (Eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, 135-173.
- Adamaschek, Berd. Volker Kröning, Reinhard Timmer. *Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG. Vorschläge für Strukturen und Prozesse*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2011.
- 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: Gerardo Ruiz-Rico (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, 713-736.
- . “Relaciones entre Administraciones Públicas”. En: Jesús Leguina Villa, Miguel Sánchez Morón (Dirs.). *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos, 1993, 41-70.
- Arbeitsgruppe zu Vereinbarungen nach Artikel 15a B-VG der Verfassungsdienste des Bundes und der Länder sowie der Verbindungsstelle der Bundesländer. *Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG*. Wien: Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, 2015.
- Arbós Marín, Xavier. “Federalismo y relaciones intergubernamentales”. En: Xavier Arbós (Coord.). *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2006, 13-36.

- Barrero, Concepción. “Transparencia: ámbito subjetivo”. En: Emilio Guichot (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, 63-96.
- . “El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva”. En: Emilio Guichot (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, 199-246.
- Barrero, Concepción, Emilio Guichot, Concepción Horgué. “Publicidad activa”. En: Emilio Guichot (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, 143-198.
- Batselé, Didier, Toni Mortier, Martine Scarcez. *Initiation au droit constitutionnel*. 2. ed. Bruxelles: Bruylant, 2014.
- Bernadí Gil, Xavier. “Panorama de la regulació de la transparència, l'accès a la informació i el bon govern”. En: Agustí Cerrillo, Juli Ponce (Coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC - Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015, 47-84.
- Brown, M. Paul. “Responsiveness versus accountability in collaborative federalism: the Canadian experience”. *Canada Public Administration* 26, nº 3 (1983): 629-639.
- Business Council of Australia. *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Melbourne, 2006.
- Bußjäger, Peter. “Föderalismus durch Macht im Schatten - Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz”. En: Europäisches Zentrum des Föderalismus - Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus*. Baden-Baden: Nomos, 2003, 79-99.
- (Hrsg.). *Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern*. Wien: Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, 2010.
- Calafell Ferrá, Vicente Juan. *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC, 2006.
- Castrillo Vivancos, Daniel. *La actuación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en el procedimiento del artículo 33.2 de la LOTC: un cauce apto para la cooperación intergubernamental*. TFG. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2016. [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG\\_dcastrillovivancos.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG_dcastrillovivancos.pdf)
- Cerrillo, Agustí, Juli Ponce (Coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Bar-

- celona: Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.
- Cerrillo Martínez, Agustí. "La transparència pública". En: Agustí Cerrillo, Juli Ponce. (Coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015, 85-115.
- . "La información del sector público: del acceso a la reutilización". En: Alfredo Galán Galán, Agustí Cerrillo Martínez (Coord.). *La reutilización de la información del sector público*. Granada: Comares, 2006, 1-24.
- . "Los principios de los datos abiertos en la legislación española". *IDP, Revista d'Internet, Dret i Política*, nº 19 (2014): 62-77.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), de 21 de junio de 2013.
- Cotino Hueso, Lorenzo. "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno abierto". En: Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 37-72.
- Cotino Hueso, Lorenzo, José Luis Sahuquillo Orozco, Loreto Corredoira Alfonso (Eds.). *El paradigma del Gobierno abierto*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- Czada, Roland. "Informalität und Öffentlichkeit in politischen Aushandlungsprozessen". *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8, Sonderheft 1 (2014): 115-139.
- De la Nuez, Elisa, Carlota Tarín Quirós. (Coord.). *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley Wolters Kluwer, 2014.
- Descalzo, Antonio. "Buen Gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflicto de intereses". En: Emilio Guichot (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, 331-352.
- Ebrahim, Alnoor, Edward Weisband (Eds.). *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

- Ehrenzeller, Bernhardt. “Kooperativer Föderalismus und Demokratie”. En: *1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, *Ire Conférence nationale sur le fédéralisme. Le fédéralisme coopératif face des nouveaux défis*. 1<sup>a</sup> Conferenza nazionale sul federalismo. Il federalismo cooperativo di fronte a nuove sfide, Institut du Fédéralisme. Freiburg/Fribourg: Helbing & Lichtenhahn, 2005, 67-88.
- El Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*. Consejo de Estado. Madrid: CEPC, 2006.
- Fernández Salmerón, Manuel. “Procedimiento administrativo e información del sector público”. En: Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 281-322.
- Fernández Ramos, Severino. “El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones”. En: Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 105-134.
- Gamero Casado, Eduardo (Dir.). *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- García Costa, Francisco Manuel. “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”. En: Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón (Coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 483-504.
- García Morales, María Jesús. “El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos?”. *Istituzioni del federalismo*, nº 1: *Riforme costituzionali e stato regionale: un binomio ancora possibile?* (2016): 117-161.
- . “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”. En: *Informe Comunidades Autónomas 2011*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2012, 149-166.
- . “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”. En: *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2010, 175-190.
- . “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”. En: Xavier Arbós (Coord.), César Colino, María

- Jesús García Morales, Salvador Parrado. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, 43-134.
- . *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*. Madrid: McGraw Hill, 1998.
- . “La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Jurídica de Navarra*, nº 14 (1992): 33-88.
- Gascó, Mila. “¿Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)?”. En: *Gobernia, Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*. 2014, 11-39. [https://www.researchgate.net/publication/289127219\\_Que\\_es\\_el\\_gobierno\\_abierto\\_y\\_que\\_no\\_lo\\_es](https://www.researchgate.net/publication/289127219_Que_es_el_gobierno_abierto_y_que_no_lo_es)
- Glaab, Manuela. “Regierungsführung zwischen Formalität und Informalität. Deutschland und Großbritannien im Vergleich”. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8, Sonderheft 1 (2014): 211-235.
- González García, Ignacio. *Parlamento y convenios de colaboración*. Madrid: CEPC, 2011.
- Gosálbez Pequeño, Humberto (Dir.). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: Wolters Kluwer, 2015.
- Graefe, Peter, Julie M. Simmons, Linda A. White. “Introduction: Accountability and Governance”. En: Peter Graefe, Julie M. Simmons, Linda A. White (Eds.). *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*. Toronto Buffalo London: University of Toronto Press, 2013, 3-28.
- . “Conclusion: Whither Accountability? En: Peter Graefe, Julie M. Simmons, Linda A. White (Eds.). *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*. Toronto Buffalo London: University of Toronto Press, 2013, 307-324.
- (Eds.). *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*. Toronto Buffalo London: University of Toronto Press, 2013.
- Guichot, Emilio (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014.
- . “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”. En: Emilio Guichot (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, 331-352.

- Han, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder, 2013.
- Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Hermann, Rolf Wirz. *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung. Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rates des Kantons Bern*. Bern: KPM-Schriftenreihe Nr. 35, KPM-Verlag, 2010.
- Institut d'Estudis Autonòmics. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.
- Ivanov, Daniela, Marius Roth. "Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts". *LeGES*, nº 1 (2013): 201-207.
- Kanojia, Tripta, Rachel Simeon. "Accountability and Transparency: Challenges to Executive Dominance in Intergovernmental Relations". Conference Paper. Ottawa: Forum of Federations, 2005, 125-146. [http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume\\_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf)
- Klatt, Harmut. "Die Länderparlamente müssen sich wehren". *Der Bürger im Staat* 29 (1979): 20-28.
- Kropp, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Lacombe, Romain, Pierre-Henri Bertin, François Vauglin, Alice Vieillefosse. *Pour une politique ambitieuse des données publiques. Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*. Rapport à la Délégation aux usages de l'Internet, remis au Ministre de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique le 13 juillet 2011. Paris: École des Ponts ParisTech, 2011. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000407.pdf>
- Laforest, Guy, Éric Montigny. "Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualités". En: R. Pelletier, M. Tremblay (Dirs.). *Le parlementarisme canadien, 5e édition revue et mise à jour*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2013, 128-160.
- Lehner, Franz. "Politikverflechtung- Föderalismus ohne Transparenz. Probleme und Perspektiven des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland". *Der Bürger im Staat* 29 (1979): 3-8.
- Lejeune, Yves. *Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions*. 2. ed. Bruxelles: Larcier, 2014.
- Lenz, Helmut. "Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter". *Die Öffentliche Verwaltung*, nº 30 (1977): 157-166.
- Lhotta, Roland, Julia von Blumenthalt. "Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics". En: Johanne Poirier, Cheryl Saunders, John Kincaid (Eds.). *Intergovern-*

- mental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics.* Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, 206-238.
- Lienbacher, Georg, Erich Pürgy. "Kooperativer Bundesstaat". En: Erich Pürgy (Hrsg.). *Das Recht der Länder, Band I, Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht.* Wien: Jan Sramek Verlag, 2012, 561-592.
- Maarten, Teo Jens, Herbert Tombeur. "Living apart together: the Belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy". En: Dietmar Braun (Eds.). *Public Policy and Federalism.* Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney: Ashgate, 2000, 142-176.
- McEwen, Nicola, Bettina Petersohn, Coree Brown Swan. *Intergovernmental Relations & Parliamentary Scrutiny. A comparative overview.* Centre on Constitutional Change, University of Edinburgh, Swansea University Prifysgol Abertawe, Report prepared for the Devolution (Further Powers) Committee, September 2015. [http://www.parliament.scot/2015.09.30\\_IGR\\_External\\_Research\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.parliament.scot/2015.09.30_IGR_External_Research_Report_FINAL.pdf)
- Moeckli, Silvano. "Parlamente und die Interkantonalisierung". *Parlement. Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires SSP* 12, nº 3, (2009): 5-11.
- Ministerio de las Administraciones Públicas. *Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe anual 2001.* Madrid: 2003.
- . *Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe anual 2002.* Madrid: 2003.
- . *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004.* Madrid: 2006.
- . *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (anual)* [acceso online desde 2009: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html)]
- . *Informe sobre los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (anual)* [acceso online desde 2008: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Convenios\\_Colaboracion.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html)]
- . *Los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, Informe anual 1998.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- . *Informe sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en Asuntos Comunitarios Europeos, a través de las Conferencias Sectoriales (VI Legislatura 1996-2000),* datos actualizados a 1 de marzo de 2000.

1. *Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, 1re Conférence nationale sur le fédéralisme. Le fédéralisme coopératif face des nouveaux défis. 1ª Conferenza nazionale sul federalismo. Il federalismo cooperativo di fronte a nuove sfide, Institut du Fédéralisme*, Freiburg/Fribourg: Helbing & Lichtenhahn, 2005.
- OCDE España: *de la Reforma de Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España*. Madrid: INAP, OCDE, 2014.
- Papadopoulos, Yannis. "Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance". En: Thomas Conzelmann, Randall Smith (Eds.). *Multilevel Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos, 2008, 31-52.
- Papillon, Martin, Richard Simeon. "The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations". En: J. Peter Meekison, Hamish Telford, Harvey Lazar (Dir.). *Canada: The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*. Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press, 2004, 113-140.
- Pérez Medina, José María. "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General de Estado". *Revista Jurídica de Castilla y León*. Monográfico. Ejemplar dedicado a: Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía, nº 19 (2009): 313-355.
- Pfisterer, Thomas. "Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept". En: Johanne Poirier, Chreyl Saunders, John Kincaid (Eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, 379-410.
- Poirier, Johanne, "Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium". *Regional & Federal Studies* 12, nº 3 (2002): 24-54.
- Poirier, Johanne, Chreyl Saunders. "Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems". En: Johanne Poirier, Chreyl Saunders, John Kincaid (Eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, 440-498.
- (Eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015.

- Ridaura Martínez, M<sup>a</sup> Josefa. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.
- Roca Safont, Òscar. “La protección del proceso de toma de decisiones”. En: Irene Araguàs Galcerà (et. al.). *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, 2017, 185-207.
- Roig Molés, Eduard. “Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”. En: *Informe Comunidades Autónomas 2015*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2016, 39-70.
- Rosner, Andreas. “Die Verbindungsstelle der Bundesländer”. En: Andreas Rosner, Peter Bußjäger. (Hrsg.). *Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*. Wien: Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, 2011, 53-66.
- . *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, Wien: Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, 2000.
- Rosner, Andreas, Peter Bußjäger (Hrsg.). *Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*. Wien: Institut für Föderalismus, Wilhelm Braumüller, 2011.
- Rubio Llorente, Francisco, José Álvarez Junco (Eds.). *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado, CEPC, 2006.
- Rudolf, Walter. “Kooperation im Bundesstaat”. En: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV Bundesstaat, 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2008, 1005-1048.
- Sánchez Sáez, Antonio José. “Las relaciones interadministrativas”. En: Humberto Gosálbez Pequeño (Dir.). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: Wolters Kluwer, 2015, 361-374.
- Sanz Rubiales, Iñigo. “Marco general de las relaciones interadministrativas”. En: Eduardo Gamero Casado (Dir.). *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 2849-2890.
- Scottish Parliament. *Changing Relationships: Parliamentary Scrutiny of Intergovernmental Relations, Devolution (Further Powers)*. Committee Published 6th October 2015 SP Paper 809 8th Report, 2015 (Session 4). [http://www.parliament.scot/S4\\_ScotlandBillCommittee/Reports/DFPSO42015Ro8.pdf](http://www.parliament.scot/S4_ScotlandBillCommittee/Reports/DFPSO42015Ro8.pdf),
- Saunders, Cheryl. “Accountability and Access in Intergovernmental Affairs: A Legal Perspective”. *Papers on Federalism* (1985): 1-29.

- Seckelmann, Margrit. "Wohin schwimmt die Demokratie: 'Liquid Democracy' auf dem Prüfstand". *Die Öffentliche Verwaltung* 67, nº 1 (2014): 1-10.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). *Jahresbericht 2015*. Bern: 2016. [http://edudoc.ch/record/122626/files/JB\\_2015\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/122626/files/JB_2015_d.pdf).
- Simeon, Richard. "Conclusión". En: J. Peter Meekison. *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*. Ottawa: Foro de las Federaciones, 2005, 153-180.
- Simeon, Richard, David Cameron. "Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One?" En: Herman Bakvis, Grace Skogstad (Eds.). *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press, 2002, 278-295.
- Simmons, Julie M., Amy Nugent. "Panacea or Peril? Intergovernmental Accountability and the Auditor General". En: Peter Graefe, Julie M. Simmons, Linda A. White (Eds.). *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 2013, 284-303.
- Steinhoff, Jeffrey C., Paul L. Posner. "The American Recovery and Reinvestment Act. Is Government Turning a New Page in Accountability, Transparency and Intergovernmental Relations?" *Journal of Government Financial Management* (Spring 2010): 12-20.
- Strebel, Michael. *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen*. Baden-Baden: Nomos, 2014.
- Velasco Rico, Clara Isabel. "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno". *Revista de d'Estudis Federals i Autonòmics*, nº 17 (2013): 279-328.
- Valero Torrijos, Julián, Manuel Fernández Salmerón (Coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- Vedder, Christoph. *Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos, 1989.
- Tajadura Tejada, Javier. *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. 3. ed. Granada: Comares, 2010.
- Thienel, Rudolf. "Art. 15a B-VG". En: Karl Korinek, Michael Holoubek, Christoph Bezermerk, Claudia Fuchs, Andrea Martin, Ulrich E. Zellenberg (Hrsg.). *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar*. Wien,

- Heidelberg: Verlag Österreich, C.F. Müller, Band I, 12. Lfg. 2016, 1-79.
- Uyttendaele, Marc. *Trente leçons de droit constitutionnel*. Limal: Anthemis, 2014.
- Weber, Karl. "Macht im Schatten? (Länderhauptmänner, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen)". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, n<sup>o</sup> 4 (1992): 405-418.

La Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contiene una novedad sin parangón en el derecho comparado: prevé su aplicación a los órganos de cooperación intergubernamental, un ámbito tradicionalmente poco transparente y escasamente propicio a la rendición de cuentas. Así pues, las previsiones de dicha ley, en particular, las obligaciones de publicidad activa, deben aplicarse también a los órganos de cooperación más importantes en el Estado autonómico: la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales. La Ley estatal de transparencia prevé también que las CCAA puedan adoptar medidas complementarias para cumplir e incrementar aquellas obligaciones. A ello se suma la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, con novedosas (y polémicas) disposiciones en materia de transparencia y evaluación de los órganos de cooperación.

Este libro constituye el primer estudio monográfico sobre la transparencia y la rendición de cuentas de la cooperación intergubernamental en el Estado autonómico y más allá del mismo, ya que también se abordan otros países políticamente descentralizados de nuestro entorno. Desde tres planos, se analizan: el marco normativo de la transparencia de la cooperación en España (lo jurídico); la aplicación de las normas (lo empírico) y dónde nos encontramos en el contexto europeo (lo comparado). Los resultados de la investigación jurídica y de este estudio de campo, basado en múltiples encuestas y entrevistas a *practionners* dentro y fuera del Estado autonómico, permiten constatar que la regulación legal de la transparencia de los órganos de cooperación en el Estado autonómico constituye un hecho poco habitual (único en lo que consta) en el contexto comparado. Sin embargo, a pesar de los cambios legales, en la praxis no se han producido (todavía) cambios reales. A la vista de ello, debería tenderse a una interpretación de máximos que permita desplegar la potencial efectividad de las normas legales en este específico ámbito. Para ello, resulta clave una decidida voluntad política en favor de la transparencia, sin perjuicio del equilibrio que debe existir entre la confidencialidad inherente a un tipo de relaciones protagonizadas por gobiernos y la transparencia que exigen los nuevos tiempos también en este campo.

ISBN 978-84-393-9590-4



9 788439 395904