

A PROPÓSITO DE LA COLABORACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MANUEL CONTRERAS CASADO

RESUMEN: La cooperación entre Comunidades Autónomas en el Estado autonómico, la llamada cooperación horizontal, presenta un panorama desolador. Después de más de 25 años de experiencia autonómica, destaca su práctica inexistencia y lo poco que ha sido posible avanzar en este terreno. Y es necesario analizar las claves para entender la situación actual de precariedad de la colaboración horizontal, que se encuentran en el punto de partida y el propio proceso de construcción del Estado autonómico. Creemos que hay ventajas en esta colaboración entre CCAA porque puede potenciar y enriquecer el ejercicio de competencias propias, puede servir también para incrementar su participación en los procesos de adopción de decisiones estatales e incluso para prevenir un conflicto entre CCAA. Desde una perspectiva de futuro, aunque la colaboración horizontal entre CCAA solo esté en sus comienzos, puede significar la apertura de enormes posibilidades en el Estado autonómico, dirigidas a la mejora de la capacidad de autogobierno de las CCAA.

Palabras clave: Estado autonómico; Comunidades Autónomas; colaboración; instrumentos de cooperación; convenios.

ABSTRACT: *The cooperation among Autonomous Communities in the State of autonomies, the so called horizontal cooperation, presents a distressing panorama. After more than 25 years of autonomous experience, stands out his practical nonexistence and the little that has been possible to advance in this area. And it is necessary to analyze the keys to understand the current situation of precariousness of the horizontal collaboration, which they find in the point of item and the own process of construction of the State of autonomies. We believe there are advantages in this collaboration between regions because it can enhance and enrich the exercise of powers, it can also serve to increase their participation in decision-making and even state to prevent a conflict between CCAA. From a perspective of future, though the horizontal collaboration among CCAA is only in his beginning, it can mean the opening of enormous possibilities in the State of autonomies, directed the improvement of the capacity of self-government of the CCAA.*

Key words: *State of autonomies; Autonomous Communities; collaboration; cooperation instruments; conventions.*

El panorama de la colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas (CCAA) en nuestro Estado descentralizado, lo que solemos denominar la cooperación horizontal, puede calificarse, cuando menos, como desolador. Por su práctica inexistencia y por la decepción que produce recordar que llevamos más de veinticinco años ya de funcionamiento del Estado autonómico sin que hayamos sido capaces apenas de avanzar en este terreno.

A partir de esta fácil constatación, analizar sus causas y adelantar algunas soluciones de futuro han sido los objetivos perseguidos por unas Jornadas (1) llevadas a cabo en Zaragoza, en la sede del Gobierno de Aragón, que motivan estas sucintas reflexiones.

En teoría, caben pocas dudas sobre la importancia de las relaciones de colaboración interautonómicas. Sin embargo, la colaboración en el Estado autonómico, y especialmente las relaciones entre las CCAA, presenta un balance escasamente positivo. Sigue existiendo una distancia abismal entre lo que debería ser la colaboración intergubernamental en el Estado autonómico y la situación real, entre la teoría y la práctica de estas relaciones entre CCAA.

La realidad que muestran técnicas de colaboración como los convenios es el más evidente reflejo de la precaria situación de la colaboración horizontal. En los últimos once años, por ejemplo, entre 1996 y 2007, se deben haber realizado alrededor de 7.000 convenios bilaterales, entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos, frente a 27 convenios horizontales, entre dos o más CCAA. Precisando más, podemos cotejar el número de convenios horizontales con los verticales en estos últimos 11 años (2):

Año	Convenios Horizontales	Convenios verticales
1996	3	389
1997	1	366
1998	4	566
1999	1	547
2000	1	518
2001	0	675
2002	2	713

(1) II Jornadas sobre los Estatutos de Autonomía (1 y 2 de octubre de 2008): *Las relaciones entre las Comunidades Autónomas: un reto pendiente en el Estado Autonómico*, organizadas por la Dirección General de Desarrollo Autonómico (Vicepresidencia del Gobierno de Aragón).

(2) Datos extraídos del *Informe sobre las Comunidades Autónomas* (Instituto de Derecho Público, Barcelona, varios años), que se contienen en el apartado habitual sobre «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas» de María Jesús García Morales.

2004	0	573
2005	3	580
2006	7	1069
2007	4	1020

En el cuadro general de debilidad que presentan las diferentes formas de colaboración existentes en el Estado autonómico, son relativamente importantes las relaciones verticales (entre el Estado y las CCAA), pero las relaciones horizontales (exclusivamente entre CCAA) casi son inexistentes, algo que, como sabemos, no ocurre en los sistemas federales europeos. Y el problema es que la colaboración entre las distintas instancias territoriales es un elemento clave en el funcionamiento de los Estados compuestos.

Las razones que explican esta situación son necesariamente variadas.

Por un lado, está el deficiente punto de partida constitucional y estatutario.

La Constitución apenas previó las relaciones entre CCAA o con el Estado, y cuando lo hizo estableció técnicas de carácter garantista y cautelar, muy poco útiles para abordar los problemas actuales, o introdujo requisitos excesivos para la celebración de los convenios, como puede fácilmente comprobarse con la simple lectura del artículo 145.2 CE. Incluso no deja de ser paradójico que precisamente lo que no está contemplado en la CE, los convenios verticales, se haya desarrollado con profusión, mientras que lo que sí está contemplado, los convenios horizontales, apenas si se utiliza. La rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CCAA, más que no existir, se esté desarrollando por cauces informales o a través de instrumentos alternativos de derecho privado (3), que en cierto modo escapan a los procedimientos de control y transparencia propios de la esfera pública.

Aún más preocupantes son los presupuestos estatutarios. En teoría, la capacidad de intervención estatal sobre los convenios de cooperación podía ser, según el art. 145.2 CE, modulada por los Estatutos hasta el punto de que podría haberse convertido esta intervención en algo excepcional. Y sin embargo, no ha sido así, más bien al contrario: los Estatutos han llevado a cabo una regulación de esta materia muy poco autonomista, otorgando en la

(3) Por ejemplo, se han creado asociaciones, como la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas), constituida como una asociación sin ánimo de lucro e inscrita en el Registro de Asociaciones, donde participan doce canales autonómicos, y cuyo objetivo es «la participación de las Televisiones asociadas en importantes contratos de adquisición de derechos de emisión, así como el intercambio permanente de contenidos informativos, la producción conjunta, o la comercialización de espacios publicitarios, entre otras muchas actividades».

mayoría de los casos un gran poder de decisión a las Cortes Generales sobre este tipo de actos. Es verdad que en el caso de los acuerdos de cooperación se impone como necesaria la autorización previa de las Cortes, pero en el caso de los convenios la CE se remite a los Estatutos, que son los que deben regular «el carácter y efecto de la correspondiente comunicación a las Cortes»; por lo tanto, el margen de que disponían los Estatutos era muy amplio, y sin embargo, la mayoría de las regulaciones estatutarias han dejado en manos de las Cortes la capacidad para calificar, con posterioridad a la comunicación, el tipo de acuerdo y determinar así el procedimiento a seguir; dicho de otra manera, según las regulaciones estatutarias de esta cuestión, las Cortes Generales tienen abiertas unas posibilidades de intervención muy superiores a las constitucionalmente previstas, hasta el punto de que pueden discutir, y rectificar, la calificación dada por las CCAA firmantes de un convenio. Es evidente que las CCAA han estado obsesionados, cada vez que han reformado sus Estatutos, por asumir el mayor número posible de competencias, y despreocupadas por el modo de ejercerlas, sin prestarles apenas atención a su desarrollo en clave cooperativa. En definitiva, que la regulación estatutaria de esta materia no ha exprimido las posibilidades existentes en el texto de la CE ni aporta grandes novedades con respecto a los supuestos establecidos constitucionalmente, ni los aclara: la mayoría de los Estatutos acogen sin más las previsiones del art. 145.2 CE, introduciendo más cautelas y leves matices procedimentales (por ej. en cuanto a los plazos) y recogiendo algunas peculiaridades propias respecto de las CCAA con las que preferentemente podrán suscribir convenios de colaboración (4).

Por otro lado, las claves para entender la situación actual de precariedad de la colaboración horizontal en nuestro sistema descentralizado se encuentran en el punto de partida y el propio proceso de construcción del Estado autonómico.

Aunque se afirma con frecuencia que la Constitución no impone el Estado de las Autonomías, y que sin cierta voluntad política podría no haber surgido sin por ello vulnerar la letra de la Constitución, tal ejercicio especulativo solo

(4) Así, por ej., el Estatuto andaluz prevé la posibilidad de establecer convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz; también prevé el mantenimiento de unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. O el Estatuto valenciano, que prevé el mantenimiento de una especial relación de cooperación con las CCAA vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea. También el Estatuto de Aragón, en su art. 91, establece que la CAAR puede establecer relaciones de colaboración con otras CCAA, especialmente con las que tiene vínculos históricos y geográficos.

tiene explicación desde el desconocimiento de nuestra historia política y del momento constituyente. Es verdad que el proyecto autonómico que los constituyentes formularon intentaba configurar al menos dos clases de Comunidades, con diferentes niveles de autogobierno. Pero es evidente que aquel diseño quedó pronto superado y no tiene nada que ver con la que hoy es la realidad consolidada de un Estado autonómico, formado por Comunidades Autónomas con igualdad sustancial de sus posiciones jurídicas. Sin embargo, a partir de ahí es como fueron surgiendo los procesos autonómicos y se desarrolló el proceso de construcción del actual Estado autonómico. Hoy, al cabo de treinta años de funcionamiento del Estado constitucional democrático y descentralizado, el balance no puede ser, a mi entender, sino positivo. El problema reside entonces en que hasta ahora, por parte de las CCAA no ha madurado aún una cultura política que permite identificar como comunes una serie de intereses frente al centro, para cuya representación y defensa deban instrumentarse mecanismos permanentes y estables de relación. En las primeras fases de construcción del Estado autonómico, casi hasta hoy, ha primado, como seguramente era inevitable, el desarrollo de la propia identidad y de las singularidades de cada CCAA, y la reivindicación bilateral y particular frente al Estado central, y no tanto la búsqueda de un modelo global de organización estatal que supusiera la unión de las CCAA para defenderlo y enfrentarlo a posiciones distintas que pudiera sostener el poder central. El bilateralismo se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación entre el Estado y las CCAA sin renuencias de ambas instancias: el Estado central desconfía de las actuaciones que puedan llevar a cabo las CCAA solas y se relaciona con ellas bilateralmente, mientras que las CCAA suelen ver en la colaboración bilateral con el Estado una forma de reafirmar su autonomía frente al poder. En cualquier caso, todo ello parece indicar que las CCAA no han identificado todavía un ámbito de intereses comunes, para cuya defensa deben articular relaciones de colaboración estables que permitan fijar posiciones unitarias que pueden hacer valer ante el poder central.

Llegados a estas alturas de la reflexión, parecería razonable llegar a plantearnos si realmente hay ventajas en la colaboración horizontal para las propias CCAA y, más en general, para el conjunto del sistema autonómico.

La verdad es que, a pesar de todo, creemos que sí, que la colaboración entre Comunidades puede potenciar y enriquecer el ejercicio de competencias propias, que pueden servir también para incrementar su participación en los procesos de adopción de decisiones estatales e incluso para prevenir un conflicto entre CCAA, o, en su caso, resolver mejor aquellos que se han producido (el propio Tribunal Constitucional ha apelado a la colaboración entre

las CCAA para que se pongan de acuerdo en lugar de crear nuevos conflictos, STC 132/1996, de 22 de julio). También sirve la cooperación entre CCAA como una vía inmejorable para racionalizar recursos materiales y humanos entre ellas, para sumar esfuerzos económicos y personales, y, en definitiva, hacer más eficaz la acción de los poderes públicos autonómicos. Más allá de estas ventajas, la cooperación horizontal podría ser en el Estado autonómico una vía para articular unas relaciones más estrechas entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos. Además, esta serie de provechos que ofrecen las relaciones horizontales confirman que la colaboración entre CCAA no significa una pérdida de autonomía, sino un mejor ejercicio de la misma para reforzar el autogobierno.

Desde una perspectiva de futuro, creemos que la colaboración horizontal entre CCAA solo está en sus comienzos, pero puede significar la apertura de enormes posibilidades en el Estado autonómico, dirigidas a la mejora de la capacidad de autogobierno de las CCAA.

Ante todo, cabe mejorar lo que ya conocemos y propiciar iniciativas en las que se impliquen multilateralmente la mayoría de las CCAA. Ya que no existen las conferencias sectoriales horizontales (por ej., una conferencia horizontal de Presidentes Autonómicos), se podrían aprovechar los pocos foros políticos actualmente existentes (Conferencia de Presidentes, incluso el Senado) para alimentar esas iniciativas y servir de cauce inicial para desarrollar posteriormente acuerdos.

Si se me permite realizar una sugerencia, animaría a la convocatoria de encuentros más o menos académicos (Congresos, Coloquios, Jornadas, etc.), sobre temas en los que es posible la cooperación, e invitaría a participar a todas las CCAA, quizá con una adecuada mezcla de políticos, funcionarios y profesores e investigadores; desde ahí trataría de crear un clima de compromiso entre las CCAA y, a partir de ese tratamiento académico-político, intentaría llegar a la formalización de la cooperación a través de los mecanismos conocidos.

Ahora bien, por encima de los instrumentos de cooperación que nuestra imaginación, y sobre todo la de quienes trabajan cotidianamente al frente de las Administraciones autonómicas, pueda construir, yo creo que lo verdaderamente necesario es un cambio en la mentalidad y en la voluntad política.

A pesar de los años de vigencia de nuestro Estado descentralizado, no ha acabado de cimentarse una «cultura política federal» integradora, tendente a la coordinación, la colaboración y la cooperación institucional entre las diversas instancias y niveles de gobierno; por el contrario, más bien parece

que tiende a prevalecer la articulación de la dinámica política a partir de las tensiones y conflictos más o menos coyunturales que se generan entre fuerzas políticas.

Una cooperación eficaz entre CCAA depende fundamentalmente de dos factores: el primero, que haya un adecuado diseño de los cauces a través de los cuales deba o pueda producirse, algo que, como ya hemos visto, resulta deficiente hasta ahora en nuestro sistema descentralizado; pero sobre todo hay un segundo factor, y es la voluntad política de las partes implicadas, o sea de las CCAA. He intentado explicar algunas de las causas que pueden explicar la precariedad de la cooperación horizontal, pero todas ellas no son sino premisas inferiores a lo que yo considero la gran causa de la precariedad, y es la falta de voluntad política. Si realmente no se ha desarrollado convenientemente esta cooperación horizontal, no es principalmente por falta de medios, sino porque ni las CCAA —ni tampoco, hay que decirlo, el poder central—, han sentido la necesidad de hacerlo. Al menos hasta ahora.

Porque hasta el momento, el Estado de las autonomías se ha construido como una especie de carrera en la que cada participante (las CCAA) procuraba ocupar el mejor puesto para sí mismo, negociando directamente con el Estado las mas ventajosas condiciones para llegar lo más lejos posible, incluso sin rehuir el conflicto con el resto de los participantes. A esto la doctrina lo ha venido en llamar —a mi modo ver con exceso— un federalismo competitivo, por oposición al federalismo cooperativo

Pues bien, quizá ha llegado el momento de cambiar el fluir de esa carrera, de abandonarla, en definitiva, y adoptar una actitud distinta.

Déjenme que utilice una fábula para ilustrar lo que quiero decir, una fábula que a veces se ha utilizado para ilustrar el proceso de construcción del Estado autonómico, y es la «fábula de la liebre y la tortuga»: Una tortuga y una liebre compiten para establecer quién era más rápida, y deciden correr una carrera. Eligen una ruta y comienzan la competencia. En la primera carrera, la liebre arranca a toda velocidad, luego descansa y se duerme, de manera que la tortuga la alcanza y gana. En la segunda carrera, la liebre no se confía, corre de principio a fin y su triunfo es evidente. En la tercera carrera, la tortuga propone correr sobre una ruta ligeramente diferente, de manera que se encuentran en su camino con un ancho río, y mientras la liebre se desespera porque no sabe nadar, la tortuga llega hasta la otra orilla y termina en primer lugar. Pero la historia no termina aquí: con el tiempo, tanto compartieron la liebre y la tortuga, que terminan decidiendo repetir la carrera, pero esta vez corriendo en equipo. Así, en la primera parte, la lie-

bre carga a la tortuga hasta llegar al río; allí, la tortuga atravesó el río con la liebre sobre su caparazón y, sobre la orilla de enfrente, la liebre cargó nuevamente a la tortuga hasta la meta, llegando ambas en un tiempo récord, y sintiendo una superior satisfacción a la que habían experimentado en sus logros individuales.

Bueno, pues como en la fábula, quizá sea ya el momento de cambiar esa mentalidad dominante hasta ahora en la construcción del Estado Autonomico, y comenzar a funcionar como en la última fase de la fábula de la liebre y la tortuga. Si las CCAA son capaces de salir de su aislamiento competencial y de tomarse en serio la cooperación horizontal, entraremos al fin en una nueva fase del Estado autonómico más eficaz y solidaria de la que seguramente todos saldremos ganando.