

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROBLEMAS PENDIENTES

María Jesús García Morales

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona*

Introducción

Las relaciones intergubernamentales son una pieza importante en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque son necesarias para articular un ejercicio concertado de las competencias entre los distintos centros de poder necesario para resolver problemas con un creciente alcance supraterritorial o que precisan un enfoque global. Sin embargo, existe una idea bastante generalizada de que dichas relaciones no siempre funcionan bien en el Estado autonómico. Más allá de esa idea de que "algo" no funciona, ¿por qué el desarrollo actual de dichas relaciones es, o puede estar siendo, un problema en nuestro sistema? ¿dónde están y cuáles pueden ser esos déficits? En esta intervención voy a plantear algunas cuestiones que pueden ser problemáticas para el desarrollo actual de la colaboración en nuestro sistema. Me gustaría subrayar que esta valoración tiene en muchos aspectos un carácter circunstancial. Y es que se sabe mucho de las normas que regulan la colaboración, pero muy poco de la aplicación de dichas normas, y, menos aún, sobre la realidad cooperativa. En la mayoría de los casos, ese conocimiento corresponde a miembros de los Gobiernos y altos funcionarios del Estado y de las CCAA. Por ello, valorar el desarrollo de las relaciones intergubernamentales es comparable a calibrar la magnitud de un iceberg: hay una parte que se puede ver, hay un parte "visible" de la cooperación, pero no se sabe cuál es la extensión de la parte "sumergida", porque no se conocen muchos extremos.

Tras más de veinticinco años de funcionamiento del Estado autonómico, las relaciones de colaboración se caracterizan por unas notas constantes que han ido configurando un peculiar desarrollo de las mismas en nuestro sistema.

En ese panorama, hay tres dinámicas muy distintas, parcialmente entrelazadas, que plantean problemas también diversos. Por un lado, se ha llegado a un nivel de colaboración vertical (Estado-CCAA) que puede calificarse –en líneas generales- como muy notable y donde el tema radica en cómo mejorar lo que hay. En segundo término, hay una acusada precariedad de esas mismas relaciones en su dimensión horizontal (entre CCAA), de forma que el problema radica ahí en cómo fomentar un tipo de relación que no se produce, o se produce muy poco. Y, en tercer lugar, en ese escenario, es preciso contar ahora con la aparición de la Conferencia de Presidentes, porque, a diferencia de lo que suele ser habitual en los países de nuestro entorno, el desarrollo de las relaciones cooperativas en el Estado autonómico se ha producido sin la existencia durante todo este tiempo de un órgano de ese estilo. Por ello, la irrupción de dicha Conferencia hace dos años plantea problemas sobre su propia consolidación, sobre su configuración, así como cuál puede ser su incidencia en el escenario cooperativo existente.

1. El desarrollo de la colaboración vertical,...

En nuestro país, las relaciones de colaboración se formalizan mayoritariamente –y a veces casi exclusivamente- a escala vertical. Se trata una tendencia –de la que se ha hablado mucho- que se ha consolidado hasta el punto que constituye un rasgo característico del sistema español, frente a la mayoría de países políticamente descentralizados del entorno europeo, donde la colaboración horizontal –entre nosotros casi inexistente- es no sólo muy habitual, sino que se percibe como algo natural.

1.1 De la aparición espontánea a la institucionalización

Esa colaboración entre el Estado y las CCAA empezó a desarrollarse de forma espontánea de maneras muy distintas desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico, y estrechamente ligada al proceso de traspasos. La Constitución, como es sabido, no contempló este tipo de relaciones, salvo en el caso de los convenios entre CCAA, seguramente porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales -los espacios de acción de cada instancia-, no regular las relaciones no competenciales, como son las

de colaboración, que inciden en el ejercicio de las competencias. La articulación jurídica de las relaciones de colaboración vertical se produce de forma progresiva hasta la aprobación de la norma de referencia en este ámbito, la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El carácter espontáneo con el que aparecen las relaciones de colaboración es una constante que se aprecia en todos los países de nuestro entorno. Éstas no surgen como fruto de un plan preconcebido, sino más bien como resultado de las necesidades de funcionamiento de cada estructura. Es así como se han ido generando prácticas que, en la medida en que se van mostrando útiles, se implantan, y, en la mayor parte de las ocasiones, acaban siendo reguladas jurídicamente. Con ello se pretende, sujetar al Derecho las relaciones cooperativas entre las diferentes instancias, dar un mínimo seguridad, evitar un desarrollo desordenado, mejorar la calidad técnica de los instrumentos cooperativos, y, también, dar una nueva dimensión a la colaboración.

¿Qué representa la Ley 30/1992 en materia de relaciones entre el Estado y las CCAA? Esta ley no es la primera norma que aborda el tema. Algunos instrumentos cooperativos estaban previstos ya en la Ley del Proceso Autonómico (lo que quedó del maltrecho proyecto de LOAPA), algo que probablemente provocó reticencias, poca confianza en las técnicas cooperativas, e incluso una determinada percepción de la colaboración vertical como forma de mantener cuotas de influencia del Estado en esferas autonómicas, en lugar de ver su auténtico potencial como vía de participación de las CCAA con el Estado en decisiones generales. La Ley 30/1992 sí representa el primer intento de ordenar con carácter general una serie de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y, en la línea de los II Pactos Autonómicos, representa también un impulso de la colaboración multilateral, y, con ello, de instrumentos conjuntos de participación entre el Estado y todas las CCAA. Tanto la Ley 30/1992, como su reforma en 1999, no introducen propiamente novedades, sino que recogen prácticas que ya venían produciéndose. La Ley recoge los principios que deben presidir las relaciones entre Administraciones, y concreciones del principio de colaboración, que el Tribunal Constitucional ha declarado inherente a nuestro sistema (entre otras, STC 18/1982). Más allá de ello, la ley dispensa un

tratamiento instrumental a las relaciones de colaboración, esto es, se centra en las técnicas a través de las cuales se puede formalizar esa colaboración. No se trata de un *numerus clausus* de mecanismos cooperativos, sino de dar reconocimiento a los más habituales, respecto a los cuales diseña un marco normativo mínimo.

Entre ellos, las Conferencias Sectoriales se prevén como mecanismos de relación multilateral en un ámbito concreto. Son el instrumento de colaboración básico entre el Estado y las CCAA, aunque su valoración es muy desigual entre ellas. En ausencia de una Conferencia de Presidentes, estos órganos (aquellos que funcionan) han sido un motor de la cooperación, pues en su seno se aprueban planes conjuntos, se acuerdan los criterios de distribución de recursos estatales a las CCAA, o se promueven convenios de colaboración. En la actualidad, existen unas treinta Conferencias Sectoriales donde acuden el Ministro y los Consejeros del ramo, que disponen normalmente de reglamentos de régimen interno donde se prevén extremos relativos a su organización y funcionamiento. La mayoría de Conferencias Sectoriales disponen de órganos de apoyo, de configuración diversa, que constituyen una pieza muy importante para la preparación de sus reuniones. Junto a estas Conferencias multilaterales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, se prevén para abordar cuestiones de índole diversa entre el Estado y una Comunidad. La mayoría de ellas disponen de normas de funcionamiento genéricas. En ambos casos, resulta difícil evaluar la práctica de estos órganos (más allá de los Informes del MAP), ya que su práctica es conocida sólo por los responsables más próximos.

Los Convenios son el instrumento más usado para formalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Según datos del MAP, desde 1981 hasta el 2004 hay registrados más de 8000 convenios. De hecho, últimamente, se firman más de 500 por año en la mayoría de las ocasiones de forma bilateral, aunque se trate de desarrollar una acción idéntica. Los convenios están presentes en la casi totalidad de ámbitos de las políticas públicas. Es difícil encontrar sectores donde no haya convenios (desde ámbitos clásicos, como servicios sociales, hasta campos emergentes como investigación con células madre o Sociedad e la información). Se trata también de la técnica de la

que más sabemos, porque los convenios deben publicarse en los boletines oficiales. Son la técnica más regulada tanto por la normativa estatal, como por el desarrollo que de la misma han hecho la gran mayoría de las CCAA. Se trata de la regulación de un instrumento ya implantado, que pretende clarificar, sistematizar o dar pautas comunes de actuación necesarias muchas veces en atención al volumen cuantitativo de esta técnica (contenido mínimo de un convenio, procedimiento interno antes de su firma, llevanza de Registros de convenios en las CCAA, e, incluso, excepcionalmente, intervención de los Parlamentos su proceso de suscripción). En muchos casos, tales requisitos no se cumplen (por ejemplo, en la Comunidad Valenciana y Navarra, el 90% los convenios verticales no pasan por el Parlamento, aunque así está previsto estatutariamente). Ello conlleva la potencial nulidad de muchísimos convenios verticales y, por tanto, la posibilidad de impugnación sobre todo en el caso de terceros afectados, aunque no es algo habitual.

Los Planes y Programas conjuntos son otro instrumento que ha surgido de forma informal, se ha ido implantado en las relaciones de colaboración y, como consecuencia de ello, se ha incluido en la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999. Este tipo de instrumento sirve para articular una acción global sobre un sector donde se produce una especial interrelación competencial, así como la financiación de la misma, ya que a través del mismo se fijan objetivos y, sobre todo, las aportaciones de las partes. Se trata de un instrumento poco regulado, sobre cuyo funcionamiento se sabe también relativamente poco. Son una pieza cooperativa especialmente implantada en algunos sectores de importancia estratégica (entre ellos, el Plan de Calidad de Turismo, el Plan de Vivienda, el Programa Nacional de Regadíos, el Programa de Energías Renovables). Los planes son aprobados por las Conferencias Sectoriales, que se encargan también de su seguimiento, pero no se conoce de forma precisa el grado de participación que tienen las CCAA en la elaboración del Plan, esto es, qué capacidad de influencia tienen en la determinación de los contenidos, o, si, por el contrario, el plan se presenta por el Estado al estilo de un contrato de adhesión que las CCAA se limitan a ratificar. Más allá de estos instrumentos, hay una maraña de las organizaciones personificadas de gestión, organizaciones mixtas participadas por el Estado y las CCAA, que pueden revestir la forma de Consorcios (figura contemplada por la Ley 30/1992), o

Sociedades públicas conjuntas (fórmula recogida, junto con los Consorcios, por las últimas reformas de algunas legislaciones autonómicas). También el funcionamiento real de estos instrumentos, e incluso su propia creación, resulta en la mayoría de las ocasiones muy poco o nada conocido.

1.2 El desarrollo multilateral y bilateral

La variedad de fórmulas cooperativas, y su progresiva institucionalización, es la tendencia habitual en la mayoría de los sistemas. Sin embargo, sí constituye un rasgo privativo del Estado autonómico el doble desarrollo de esas relaciones en clave de multilateralidad y bilateralidad. Los factores que han contribuido a ese desarrollo bilateral han sido ampliamente tratados: el propio proceso de construcción del Estado autonómico, con ritmos diversos de acceso a la autonomía, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso inevitablemente bilateral como el proceso de traspasos, el alto nivel de conflictividad en determinados momentos en algunas CCAA gobernadas por partidos nacionalistas, que ha provocado que la colaboración sirviera para resolver conflictos, y el propio sistema de partidos, con una fuerte implantación de partidos nacionalistas en algunas CCAA, en particular Cataluña y el País Vasco, pero también en otras. El debate sobre el desarrollo multilateral y bilateral de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico se ha vuelto a reabrir con motivo del proceso de reformas estatutarias y, en particular, con la regulación de la Comisión Bilateral de Cooperación en la propuesta de Estatuto de Cataluña.

Sin embargo, ¿cuál es el alcance real de la multilateralidad y de las vías bilaterales en nuestro sistema?

Por lo pronto, la forma de actuación mayoritaria es multilateral. Con todo lo que comporta, o debería comportar, la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las Conferencias Sectoriales, consideradas como el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos que salen de ellas. Ciertamente, el grado de participación de todas las CCAA, y su propia actitud y percepción de la utilidad de estos

mecanismos, seguramente dista de ser similar entre ellas. Posiblemente, en ello ha podido influir la orientación nacionalista de algunos Gobiernos autonómicos (por ejemplo, el País Vasco registra de forma recurrente los índices más bajos de asistencia, aunque sería preciso conocer mejor por qué y en qué casos sucede esto). En los convenios verticales, el trato bilateral es muy reducido, y, más imperceptible es todavía el reflejo de demandas específicas en clave de diferenciación a través de la actividad convencional. En esta técnica, hay claramente una multilateralidad encubierta. La mayoría de convenios responden a convenios-tipo, esto es, un mismo texto que se suscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una Comunidad. En concreto, cada año entre el 70-90% de los convenios responden aproximadamente a unos 60 convenios-modelo. Se trata de convenios que tienen vocación de implicar a varias o a todas las CCAA, pero que se firman de un modo bilateral para pactar las acciones concretas a llevar a cabo en una CA y las correspondientes aportaciones de las partes. En realidad, estos convenios-modelos obedecen a planes o programas generales sobre un ámbito específico (farmacovigilancia, prestaciones sociales de las Corporaciones Locales, ayuda a la infancia, voluntariado). Por ello, esta forma de proceder genera una colaboración materialmente multilateral (un mismo proyecto se ejecutará en distintas CCAA), pero formalizado bilateralmente (un convenio firmado entre el Estado y la CA en cuestión concretará las actuaciones específicas y la financiación de los mismos en la CA suscriptora). Con este modus operandi totalmente implantado, el propio Informe del MAP sobre colaboración del 2004 (el último hasta el momento) señala expresamente con relación a los convenios que la bilateralidad de origen ha sido reconducida en la práctica a planteamientos multilaterales. La peculiaridad del caso español estriba en que los convenios propiamente multilaterales (los suscritos como tales) son anecdóticos en nuestro sistema. Hay una media docena de este tipo de convenios algunos de los cuales representan iniciativas muy interesantes como los convenios para el Consorcio sobre Promoción del Alberguismo Juvenil, para la utilización conjunta de las bases de datos para la puesta en marcha de la tarjeta sanitaria, o para el establecimiento un Centro Colaborador en España del Instituto sobre enfermería Joanna Briggs. ¿Por qué esa infrautilización en nuestro sistema de algo tan habitual en los países de nuestro entorno? Quizá ello se deba a la

implantación del convenio-tipo como modo de actuación preferido por el Estado y por las propias CCAA.

A la generalización de acciones multilaterales -aunque a veces sea una multilateralidad encubierta-, han contribuido especialmente dos factores. Por una parte, hay condicionantes financieros. En nuestro sistema, las técnicas cooperativas sirven en muchos casos para llevar a cabo la financiación de programas de alcance general idénticos en todas ellas. Los convenios, aunque se suscriban de forma bilateral, son la última pieza de proceso cooperativo previo que empieza con la decisión de una Conferencia Sectorial y/o el desarrollo de un Plan o Programa conjunto. Son un instrumento para transferir fondos de dinero del Estado a las CCAA, o completar la financiación de éstas. Se trata de una forma de utilizar el spending power del poder central, hasta el punto de que en ningún otro sistema europeo los convenios tienen las dimensiones que han alcanzado en el nuestro como vía para articular la financiación condicionada (entre otras, STC 13/1992, avala con matizaciones la utilización de los convenios para territorializar de recursos del Estado destinados a actividades de las CCAA). Por ejemplo, los ámbitos donde más se utilizan los convenios, son precisamente los sectores de competencia exclusiva de las CCAA (servicios sociales, educación, turismo), donde desempeñan esa función asistencia financiera a un proyecto idéntico en todas ellas (plan gerontológico, infancia, pueblo gitano, voluntariado). El propio Informe del MAP 2004 destaca esa homogeneidad de actuaciones que se está consiguiendo a través de la vía convencional en el área de servicios sociales. Por otro lado, el proceso de integración europea ha impulsado el desarrollo multilateral de la colaboración. En todos países de nuestro entorno, este proceso ha comportado un auge de las técnicas cooperativas en clave de multilateralidad porque hay que pactar entre el Estado y las CCAA múltiples aspectos relacionados con el proceso integración, para empezar la propia participación de aquellas. Ese carácter multilateral tiene la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Comunidades Europeas (CARCE), a través de la que se vehicula la participación autonómica en asuntos de la Unión, que sería una Conferencia Sectorial, pero con un peso mucho más importante que un simple órgano de este estilo. Asimismo, con relativa frecuencia el Derecho europeo obliga a la acción concertada al imponer a los Estado la obligación de presentar planes de

acción para obtener cofinanciación. El caso más claro sería el de programación del desarrollo regional que no sería posible sin la concertación previa a nivel interno español (son muchos los Planes y Convenios de alcance multilateral que desarrollan programas comunitarios y/o distribuyen fondos comunitarios en materia de controles de comercialización de productos hortofrutícolas, o proyectos para el desarrollo de zonas rurales con fondos comunitarios FEOGA y FEDER).

Si una buena parte de la colaboración responde a planteamientos multilaterales, ¿cuánta bilateralidad hay en realidad? ¿dónde se proyecta?

Las relaciones de este tipo entre el Estado y las CCAA se articulan a través de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Hasta ahora el funcionamiento de este tipo de Comisiones parece que se centra hoy día en la función preventiva de la conflictividad. Resulta sintomático que tras la reforma de la LOTC en ese sentido todas ellas han iniciado un proceso gradual de sustitución, o, incluso, de aprobación ex novo de normas de funcionamiento. Más allá de ello, hay órganos de cooperación sectoriales, entre otros: Comisiones Bilaterales en materia Tributaria (País Vasco y Navarra), Juntas de Seguridad en aquellas CCAA que dispongan de cuerpos de policía propios (País Vasco, Cataluña), Comisiones Bilaterales para el tratamiento de Asuntos Europeos (País Vasco, Cataluña, Canarias), Comisiones Bilaterales en materia de inmigración (Canarias y Cataluña). Cabría analizar por qué se pide una vía específica más allá de algunos casos, donde está expresamente prevista. ¿Se pide la bilateralidad cuando no funciona la multilateralidad? ¿cuándo funciona, pero a veces no es suficiente? ¿es significativa la actividad de los órganos bilaterales?

Ante ese panorama, no parece que sea tanta la bilateralidad, ni que vaya a ser tanta tras el reconocimiento estatutario de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, como el que prevé la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña en la versión aprobada por el Congreso (tendencia que parece seguir la propuesta de Estatuto de Andalucía). Justamente, este proceso ha abierto, como se señalaba, el debate acerca de las vías específicas de colaboración entre el Estado y una CA al regular en el propio texto y con una notable

extensión las funciones y organización de este órgano. Lógicamente, un Estado no puede funcionar sólo con instrumentos bilaterales. Se trata evitar la existencia de privilegios autonómicos y sobre todo la huida hacia el debate bilateral que haría imposible procedimientos de participación general en los foros previstos a tal efecto, como son las Conferencias Sectoriales. Se ha debatido ya bastante acerca de que no corresponde al Estatuto regular las relaciones multilaterales, sino abordar esa perspectiva bilateral por la propia naturaleza de la norma estatutaria. Quizá la extensión y el detallismo de la regulación de este órgano ha provocado una imagen de descompensación a favor de la bilateralidad, que probablemente no vaya a ser tanta, ni vaya a suponer -con las matizaciones introducidas por el texto aprobado en el Congreso- cambios radicales respecto a la situación actual. Dado que la propuesta de Estatuto de Cataluña será posiblemente referente en los otros casos, el proceso de reformas en curso comportará probablemente el anclaje estatutario de instrumentos bilaterales para cuestiones específicas entre el Estado y las CCAA, entendido siempre como complemento de una red de mecanismos cooperativos multilaterales.

1.3 La sectorialización de los procesos cooperativos

La colaboración no se puede valorar en general. El sector, o mejor dicho, el régimen competencial sobre un ámbito, constituye una pieza básica para evaluar el grado de colaboración, el contenido y la articulación de la misma. El Informe sobre colaboración del MAP del 2004 contiene un interesante análisis de la incidencia del sector en el funcionamiento de la colaboración. El sector marca el quantum de la colaboración: las relaciones cooperativas son escasas donde la competencia es exclusiva del Estado (cooperación internacional o defensa), numerosas en aquellos ámbitos donde la interrelación competencial es muy fuerte (casos como Agricultura, Medio Ambiente o Investigación), y, sorprendentemente, donde más colaboración hay es en sectores de competencia exclusiva de las CCAA (servicios sociales, deportes). Y es que dichas relaciones sirven sobre todo para territorializar el poder de gasto del Estado para la financiación de incitativas autonómicas en los términos vistos, aunque al parecer no suponen importante cantidad de dinero sobre todo si se compara con el total del presupuesto de ingresos autonómicos. El régimen

competencial sobre un sector no marca sólo cuánta colaboración se produce, sino también el contenido de esa colaboración y cómo se articula. En materia de relaciones laborales, al ser la competencia sobre legislación laboral estatal, la colaboración es de orden normativo y se articula a través de la Conferencia Sectorial, pues allí el Ministerio presenta a las CCAA anteproyectos de ley o de otras normas. En el caso de investigación, la técnica recurrente es el Plan y, por tanto, una codecisión sobre objetivos y criterios para financiarlos (Plan Nacional I+D+I, convenios en ejecución de dicho Plan). En el caso de servicios sociales, dado que la competencia es autonómica, la colaboración es eminentemente financiera y se articula a través de convenios, cuyo único contenido en muchos casos es únicamente fijar la aportación del Estado, o de ambas partes para el año en curso (convenios para el desarrollo de programas de larga trayectoria, algunos desde los años ochenta, como pueblo gitano, mujer, infancia, tercera edad, familias en situación de necesidad). Si realmente lo que hay detrás de tanta colaboración en el Estado autonómico es, en tantas ocasiones, el spending power estatal, parece difícil pensar que las CCAA se planteen desarrollar esos mismos programas entre ellas a través de mecanismos de colaboración horizontales.

La sectorialización de los procesos cooperativos no sólo es la "unidad de medida" para valorar el funcionamiento de la colaboración según el ámbito sobre el que se proyecta. Más allá de ello, la sectorialización de estos procesos es una consecuencia lógica del modelo de relaciones Estado-CCAA – impulsado en los Pactos Autonómicos de 1992- y centrado en las Conferencias Sectoriales. Se trata, pues, de la opción por un sistema sectorializado de participación donde (salvo en el caso de la CARCE) no han existido órganos de discusión general sin adscripción temática hasta la aparición de la Conferencia de Presidentes.

Son muchos los problemas que provoca esa excesiva sectorialización, pero quisiera llamar la atención sobre algunos de ellos, en especial con relación al funcionamiento de la propia acción gubernamental y administrativa. En algunas CCAA parece ser que los Consejeros no informan al Gobierno de su actuación en una Conferencia Sectorial, ni de los acuerdos adoptados en ella, y ni siquiera en algunos casos se informa de la firma de un convenio entre

su Departamento y el Estado. Ese peligro de descoordinación ha sido evidente en el caso de los convenios verticales (dado el volumen que ha adquirido esta actividad) que se han tenido que prever obligaciones en orden a recabar una autorización o un informe antes de la firma de un convenio por parte de algún centro directivo de la Administración correspondiente (por ejemplo, en el ámbito estatal, desde hace tiempo los Ministerios deben solicitar una autorización de los convenios antes de su firma con un informe de la Dirección General de Cooperación Autonómica del MAP, asimismo, en Cataluña, esa misma situación se ha encarado más tarde, desde el 2005, cualquier Departamento de la Generalidad que vaya a suscribir un convenio debe solicitar un informe a Dirección General Relaciones Institucionales de ese mismo Departamento). Se trata de actos para supervisar la oportunidad de la celebración de un convenio, y, así establecer pautas comunes de actuación aplicables por todos los Departamentos de un Gobierno, de modo que la heterogeneidad de las iniciativas departamentales resulte coordinada por el cumplimiento de ese trámite previo a la suscripción.

Igualmente, para evitar la dispersión, dar sistematicidad, y, en definitiva, "saber lo que hay", responde la tendencia a crear de Registros de Convenios en las CCAA. La creación de este tipo de órganos comporta también que se adscriban a algún Departamento. Ese tímido reflejo de la colaboración, o propiamente de una forma de colaboración, en el interior de los Gobiernos y de las Administraciones autonómicas es un dato relevante más allá de consideraciones organizativas internas. El MAP es el responsable del impulso y seguimiento de la cooperación autonómica, pero ¿cuál es su homólogo en el Gobierno y la Administración de las CCAA? Parece que sólo Cataluña, Madrid e Islas Baleares, existen unidades orgánicas que tienen por función el seguimiento e impulso de la colaboración en su CA, ya sea con el Estado, ya sea con otras CCAA. Sin embargo, en la mayoría de CCAA no hay tales equivalentes, o no resulta fácil encontrarlos porque cada Gobierno y Administración autonómicos tiene estructuras organizativas muy diversas. La actual situación de dispersión, pero sobre todo la propia importancia que han ido adquiriendo las relaciones intergubernamentales, en general, y, las convencionales, en particular, quizás vaya a ir teniendo un reflejo cada vez más

claro dentro de la estructura de los Gobiernos y las Administraciones autonómicas.

1.4 La "opacidad" de la colaboración vertical

Uno de los principales problemas para evaluar el grado de dispersión, sectorialización, multilateralidad, bilateralidad, y, en general, el funcionamiento de la cooperación radica en su opacidad. Sin duda, hay mucha más colaboración de la que habitualmente se conoce. El grado de publicidad de la actividad cooperativa depende también claramente del tipo de instrumento. Cuanto más político es el contenido de una técnica cooperativa, menos se sabe de sus actuaciones. En todos los países descentralizados de nuestro entorno, una de las críticas recurrentes a la colaboración radica en la falta de transparencia –por otro lado, lógica al máximo nivel, como las Conferencias de Presidentes- de los procesos de adopción de decisiones en tales órganos (a veces, calificados como un "poder en la sombra"). En la teoría de las relaciones intergubernamentales son todo un clásico las objeciones sobre el escaso papel de los Parlamentos en las decisiones y las acciones que son adoptadas de forma cooperativa, así como el importante grado de interdependencia que genera la colaboración hasta el punto de que los ciudadanos no logren percibir con claridad la cuota de responsabilidad que corresponde a cada parte en una actuación determinada. Parece, pues, irremediable aceptar que en este tipo de relaciones va a haber un cierto nivel de opacidad. Sin embargo, ello no significa que no pueda existir algún tipo de información sobre estos órganos. El grado de transparencia y la forma de articular esa transparencia puede variar según el instrumento cooperativo.

La importancia institucional de la Conferencia de Presidentes condiciona mucho el tratamiento de la información que en sus reuniones se pueda generar. También limitado es el tratamiento de la información que se puede facilitar de las Conferencias Sectoriales. En estos casos, la función de información de los poderes públicos es clave. Se trata de un aspecto cuya importancia no debería ser pasada por alto. En el ámbito comparado, la Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania, o la Conferencia de Gobiernos en Suiza, tienen habilitadas páginas Web en Internet donde dan

cuenta de su trabajo y hace públicos algunos acuerdos o buena parte de la documentación que ellas producen, dando a conocer sus acciones a la opinión pública de una forma relativamente amplia, actualizada y sistemática (por ejemplo, constan las notas de prensa que la Conferencia dirige a los medios, sus actuaciones o sus informes más relevantes). En esos mismos países, también muchas Conferencias Sectoriales disponen de una página Web propia para dar a conocer su actividad, reuniones, o informes. En España, el MAP realiza esa labor de difusión, dado que al asumir el fomento y seguimiento de la colaboración, gestiona una importante información sobre el tema, que puede dar a conocer –con las necesarias limitaciones- sobre la actividad de tales órganos. En su propia página Web, se encuentra información relacionada con las Conferencias (básicamente, informes, o reglamentos de funcionamiento), pero las propias Conferencias no disponen de páginas Web propias en nuestro país. Conviene subrayar la importancia de esta labor de difundir la realidad de la colaboración, en particular, mediante los informes que se elaboran "desde dentro" (en concreto, los sucesivos Informes sobre colaboración del MAP), la periodicidad de los mismos, así como su propia difusión desde Internet, para dar a conocer este tipo de relaciones sobre las que de otra manera se sabe muy poco.

Un punto y aparte en cuanto la transparencia de las relaciones cooperativas merece el caso de los convenios. En este caso es más fácil articular la transparencia. La Ley 30/1992 obliga a su publicación en los boletines oficiales. La opción por la máxima publicidad de esta técnica radica en el carácter técnico de este tipo de instrumento, alejado normalmente de la carga política de los órganos anteriores. Sin embargo, sorprende no sólo el retraso en la publicación (en ocasiones hasta un año y medio después cuando el convenio ya ha perdido su vigencia), sino el propio hecho de que la publicación de muchos convenios parece que no se produce. Resulta difícil cuantificar qué porcentaje de convenios no reciben publicidad. Del cruce de datos entre el BOE y los Informes del MAP (o el reciente Informe del Registro de Convenios de Cataluña) se detecta que algunos convenios importantes no ha recibido publicidad (convenios sobre el Consorcio de la Copa América, para la Exposición Internacional 2008, o el convenio multilateral sobre Estrategias Genómicas en Viticultura). ¿Qué volumen de convenios no se publica? ¿por

qué no se publica? ¿se valoran suficientemente las consecuencias de la no publicación de los mimos? Incluso hay casos curiosos, que resulta difícil valorar si son anécdotas o una forma de proceder que se produce en más casos. Por ejemplo, hay veces en que el hecho de que un convenio sea firmado por el Estado e interviene una fundación como parte suscriptora de la CA ha determinado que no se entienda como un convenio a los efectos de la Ley 30/1992, y, por ejemplo, no se ha enviado a publicar en el BOE. Se trata del caso del convenio para el establecimiento de Centro Colaborador en España del Instituto Joanna Briggs, suscrito con 3 CCAA de forma multilateral entre el Instituto Carlos III y las respectivas Consejerías de las CCAA, y publicado en el BOE. A esta iniciativa, se han sumado ulteriormente otras CCAA mediante los respectivos convenios entre el mismo Instituto pero a través de Fundaciones participadas mayoritariamente CCAA, que no han sido publicados, por entender que no son convenios a los efectos de la Ley 30/1992 porque participa una fundación. Esa interpretación de la ley que excluye de su ámbito de aplicación a los convenios donde una de las partes (en este caso, de las CCAA) sea una fundación es cuestionable sobre todo en el supuesto de fundaciones con participación total, o mayoritaria, de las Comunidades implicadas. Además, esa aplicación del marco normativo vigente es radicalmente distinta de la línea normativa que se sigue en otras CCAA (en Cataluña tales convenios se entienden bajo la Ley 30/1992). Con esa situación, es incoherente que el mismo convenio se pueda entender sometido a regímenes jurídicos diferentes - a exigencias de publicidad distintas- para un órgano del Estado y para una CA.

2. ..., la precaria colaboración horizontal,...

Mientras el nivel de desarrollo de la colaboración vertical es importante, la colaboración entre CCAA, es casi inexistente. En España no existen plataformas de encuentro donde asistan solamente las CCAA, al estilo de unas Conferencias Sectoriales horizontales que son piezas básicas del entramado cooperativo en los sistemas federales europeos. La propia Conferencia de Presidentes, en otros países de configuración exclusivamente horizontal, es en España un órgano entre el Estado y las CCAA. El número de convenios horizontales suscritos es, sin duda, el dato más elocuente de la precaria situación de la colaboración interautonómica: en los últimos veinticinco años los

convenios entre CCAA apenas llegan a 20, mientras que los firmados con el Estado superan, como se señaló, los 8000. Se trata de una situación extraña frente a los sistemas de nuestro entorno, donde este instrumento se utiliza con frecuencia y, como se vio, se asume como algo sumamente normal en su funcionamiento.

2.1 Una crónica de oportunidades perdidas

En ese contexto, no es de extrañar que las múltiples posibilidades que ofrecen las técnicas de colaboración horizontal no hayan sido suficientemente aprovechadas. Al igual que ha sucedido en el panorama comparado, este tipo de cooperación puede evitar procesos de recentralización. El desarrollo de esas relaciones de colaboración horizontal podría generar en estos casos beneficios para las Comunidades en sectores, tales como construcción de carreteras, protección civil o promoción turística y cultural. Las relaciones de colaboración entre CCAA podrían servir también para incrementar reforzar posición negociadora y conseguir así una mayor participación en los procesos de adopción de decisiones estatales. Se trata de una faceta que podría reportar enormes ventajas para las CCAA, en particular de cara a reforzar su posición negociadora en múltiples ámbitos. Además, la colaboración entre CCAA podría ser también una vía inmejorable para mejorar la gestión de los servicios y la eficacia de la acción pública, ya que permite racionalizar recursos materiales y humanos, y mejorar la prestación a los ciudadanos que son los que al final padecen las consecuencias del ejercicio de competencias separadas. En los países de nuestro entorno, las técnicas cooperativas son utilizadas de forma recurrente para este fin y, además, con muy buenos resultados. En el Estado autonómico hay múltiples problemas donde la colaboración entre CCAA podría servir para sumar esfuerzos económicos y personales: crear canales autonómicos de televisión entre CCAA colindantes para ahorrar recursos que quizá no son asumibles por cada una de ellas, acordar compensaciones financieras por la prestación servicios sanitarios a ciudadanos de CCAA limítrofes, o pactar actuaciones en materia de protección civil para programar acciones y actuar de forma más eficaz.

De hecho, las CCAA sí parecen haber identificado aunque tímidamente unos "espacios de colaboración". Entre los pocos convenios horizontales que hay en nuestro país, algunos apuntan el enorme potencial de este instrumento. Entre ellos, se cuentan los firmados por CCAA limítrofes para organizar sistemas de ayuda en el caso de incendios, para prestar asistencia sanitaria a los habitantes de una Comunidad en hospitales de otra a cambio de una compensación económica, o bien para implantar un título de transporte a fin de que el mismo billete sirva para los usuarios del transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA cuando el trayecto sobrepasa el ámbito territorial de una de ellas. También la presencia de una lengua propia en algunas CCAA se ha revelando como un ámbito singularmente propicio para la cooperación interautonómica lingüística (por ejemplo, la actividad convencional entre Cataluña y las Islas Baleares se inició con el convenio para la creación del Instituto Ramon Llull para la promoción de la lengua catalana, y ha proseguido con convenios para el doblaje al catalán de películas, o el curioso caso de la edición de un diccionario catalán/sánscrito).

Cabe subrayar que, por lo común, se trata de convenios bilaterales suscritos mayoritariamente para resolver problemas entre CCAA limítrofes, mientras que la colaboración interautonómica de carácter multilateral es más reducida (sólo existen unos pocos convenios firmados normalmente por no más de tres CCAA). Y muy significativo resulta que todavía no se haya firmado ningún convenio horizontal donde participen todas o la mayoría de las Comunidades, algo realmente excepcional en el panorama comparado y que parece denotar que nuestras CCAA, a diferencia de los entes territoriales de otros sistemas, no han encontrado ámbitos propios de actuación suprarregional que quieran y puedan tratar sin el poder central. Por ello, el balance de la actividad cooperativas entre CCAA no sólo puede ser una valoración de aquello que formaliza, sino también de las oportunidades que ofrece este tipo de colaboración y que se están perdiendo en nuestro sistema.

2.2 Escasa predisposición a colaborar sin la presencia del Estado

Las causas de esa situación son de índole muy diversa. En los sistemas federales europeos la colaboración vertical se ha desarrollado normalmente a

partir de relaciones horizontales previas. Sin embargo, en España el propio proceso de construcción del Estado autonómico ha generado, como se vio, la consabida preferencia por el trato bilateral Estado-CCAA, en lugar de la relación entre las propias CCAA. Esa forma de relación se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación entre el Estado y las CCAA con el beneplácito de ambas instancias: el Estado central se relaciona con ellas bilateralmente aunque sea para llevar a cabo programas conjuntos y las CCAA aceptan este tipo de cooperación sin plantearse actuaciones al margen del mismo, sobre todo probablemente porque, como se vio, en las relaciones verticales hay en muchísimas ocasiones una colaboración de orden financiero, un uso del poder de gasto del poder central, que no existe en las relaciones horizontales.

En cualquier caso, la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial, hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado. Todo ello denota, además, la falta de una cultura de la colaboración similar a la de aquellos países, donde la colaboración no sólo no se entiende sin un desarrollo importante de la dimensión horizontal, sino que en muchos casos se concibe principalmente como sinónimo de acuerdo entre los entes territoriales y como base para un posterior entendimiento con el poder central. La ausencia de una cultura de la colaboración similar a la de aquellos países en nuestro sistema se ilustra también con la politización de algunos procesos cooperativos de carácter horizontal que generaron una agria polémica más por motivos políticos que jurídicos que, al final acabó, con esos intentos de colaboración (el convenio para la creación de un órgano común entre Navarra y el País Vasco, que despertó recelos por la peculiar relación entre ambas CCAA, y un Protocolo entre Extremadura y Andalucía sobre un tema como la recepción de señales de televisión andaluza en la otra CA). Incluso, cabe recordar la impugnación de un Protocolo entre Cataluña y la entonces Preautonomía de Murcia para colaborar en cuestiones de interés común que se llevó incluso al Tribunal Constitucional y fue declarado nulo por considerarse – sorpresivamente- como un acuerdo de cooperación que carecía de autorización parlamentaria (STC 44/1986). Todos estos episodios serían impensables en sistemas federales de nuestro entorno.

Sin duda, un cúmulo de circunstancias han provocado una falta de predisposición a colaborar entre CCAA. Sin embargo, quizá, a veces, puede haber existido esa predisposición, pero han faltado canales para articularla. Y es que la colaboración necesita unos presupuestos organizativos. La experiencia comparada demuestra que existe una clara conexión entre la existencia de Conferencias horizontales y el hecho de que haya más o menos colaboración. Así, en todos los sistemas donde esas plataformas se han creado, son un centro desde el que se impulsa la colaboración. Como se señaló, en el Estado autonómico no hay Conferencias Sectoriales horizontales (parece que, a lo sumo, se ha aprovechado la reunión de alguna Conferencia vertical para encontrarse previamente los Consejeros de las CCAA) ¿Por qué no se han constituido estos órganos? Posiblemente, porque no se ha percibido por las propias CCAA esa necesidad, por esa misma ausencia de una cultura de la colaboración a la que acabo de referirme que se aprecia de forma meridiana en la dimensión horizontal. En cualquier caso, quizá la ausencia de este tipo de plataformas explica por qué no se han generalizado en el Estado autonómico las iniciativas entre CCAA antes vistas en materia de extinción de incendios, integración de títulos de transportes, o asistencia sanitaria. En muchos casos, esas iniciativas probablemente ni siquiera se conocen en otras CCAA. ¿Sería la situación diversa si existieran Conferencias horizontales? Si tales órganos existieran, al menos habría unos puntos de encuentro estables donde las CCAA podrían compartir esas experiencias por el momento aisladas y circunscritas a pocas CCAA. El caso de los convenios sobre extinción de incendios es posiblemente el más llamativo: hay varios convenios sobre esta materia entre CCAA limítrofes y alguna de ellas es parte en todos ellos. Se trata de un sector donde la necesidad de colaborar –para encarar un desastre que no conoce de límites geográficos- ha sido tan obvia que se ha impuesto, pero sin un alcance amplio. Más allá de ello, la existencia de esas plataformas horizontales sería útil no sólo para articular iniciativas de ese tipo con un carácter más general, sino también para evaluar el seguimiento de esa colaboración. Un tema distinto es cómo formalizar dichas Conferencias. Aquí habría dos opciones básicas. Nada obsta para que tales órganos pueden constituirse como tales Conferencias horizontales (opción de crear una doble red de Conferencias vertical/horizontal), pero quizá sería más operativo, en

atención a la consolidación de las Conferencias Sectoriales con el Estado, utilizar estas plataformas verticales para institucionalizar reuniones horizontales (opción de dar efectos bidimensionales a las actuales Conferencias Sectoriales).

2.3 Una articulación jurídica deficiente

La ausencia de una visión global de las relaciones intergubernamentales en la Constitución y en los EEAA se percibe justamente en la articulación jurídica de la colaboración horizontal. El texto constitucional se centra en los convenios entre CCA (art. 145.2 CE). Se trata de una regulación de un instrumento ex novo sin una experiencia cooperativa previa que parece diseñado básicamente como una forma de control estatal sobre la actividad entre CCAA. Esa visión de control, de recelo, se aprecia sólo respecto a la colaboración horizontal, porque el texto constitucional nada dice de los convenios con el Estado.

Tras más de veinticinco años de vida constitucional, ese régimen es a todas luces excesivamente confuso, riguroso y, en cualquier caso inadecuado para fomentar las relaciones entre CCAA. Para empezar la Constitución (y el desarrollo que hicieron de la misma los EEAA) diferencia entre dos tipos de pactos con requisitos distintos: acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y los convenios de colaboración para la gestión de servicios (sólo precisan comunicación al Parlamento). Resulta difícil saber cómo calificar un pacto porque el texto constitucional no da criterios para hacerlo, pero es un dato básico porque si un convenio finalmente se califica como acuerdo es nulo, si no tiene autorización del Parlamento. Además, es un régimen férreo. En ninguno de los países europeos con un nivel de descentralización similar al nuestro existen unas fórmulas de control del Estado comparables a las previstas por nuestro texto constitucional para celebrar convenios entre instancias territoriales. En Alemania, no se contempla ningún tipo de control federal sobre los convenios que firmen entre sí los Länder. En Austria, sólo se prevé una mera comunicación al Gobierno federal de los convenios horizontales suscritos (art. 15a CA). En ese mismo sentido, la Constitución suiza en su actual versión, de 1999, sólo dispone que los

convenios intercantionales deberán comunicarse a la Federación (art. 48 CS), eliminando así la trasnochada redacción y requisitos previstos en esos casos por la anterior Constitución helvética de 1874. El propio Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española (de febrero de 2006) reconoce que el régimen jurídico vigente lastra al desarrollo de este tipo de relaciones en nuestro sistema. En España, no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio vertical, que un convenio entre CCAA. La actual regulación lleva también a una situación tan chocante, y absurda, como constatar que para las CCAA es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CCAA colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares. De hecho, hay años en que se registran más convenios de colaboración transfronteriza que entre las propias CCAA (una mayor preferencia por convenir con la Región de al lado que con la CA vecina, quizá porque la firma de un convenio de colaboración transfronteriza se percibe por las propias CCAA como un elemento de afirmación de autonomía superior a la suscripción de un convenio horizontal). La rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CCAA, más que no existir, se esté desarrollando de un modo informal o a través de instrumentos alternativos de derecho privado, que, si llegan a convertirse en método general de relación entre CCAA, pueden relegar a los procedimientos de control y transparencia que diseña el derecho público.

En el actual momento de reforma de los EEAA, ¿en qué medida pueden las normas estatutarias paliar los problemas del actual marco constitucional? El artículo 145.2 CE es actualmente el que es, pero los EEAA pueden incidir en diversos frentes tal como están apuntado algunas propuestas de reforma. Por una parte, se puede incidir en la propia visión de las relaciones intergubernamentales, contempladas desde otros parámetros, como relaciones entre centros de poder político necesarias para el funcionamiento del Estado en su conjunto, ya sea en la dimensión Estado-CA, ya sea en la dimensión sólo entre CCAA (que era la única contemplada normalmente hasta ahora por las normas estatutarias posiblemente siguiendo por inercia el planteamiento de la Constitución). Dado que la regulación de los convenios entre CCAA, por remisión del artículo 145.2 CE corresponde a los EEAA, éstos pueden mejorar la calidad técnica del régimen de los convenios, en particular, eliminando

requisitos gravosos que, en lugar de agilizar esta forma de colaboración, la desincentivaban (por ejemplo, revisar el control por el Parlamento autonómico de cualquier tipo de convenio).

2.4 La generalización de instrumentos más informales

Normalmente, cuando se dice que colaboración entre CCAA, se habla de la colaboración que se formaliza mediante convenios a los efectos del artículo 145.2 CE porque es la que recibe publicidad y, por tanto, la que se puede conocer por todos. Sin embargo, la colaboración entre CCAA es mucho más amplia porque existe una colaboración que no aparece en los medios oficiales. Se trata de un tipo de relaciones de colaboración muy difícil de valorar, ya que su propia existencia no suele trascender más allá del ámbito interno de las Administraciones implicadas. Sería incorrecto, pues, pensar que no existen relaciones entre las CCAA. Se constata un interés creciente en buscar fórmulas de relación interautonómicas, pero se trata de una colaboración informal, o mejor dicho formalizada al margen de los cauces previstos. En unos casos, se recurre a instrumentos de derecho privado. Posiblemente, el caso más conocido es la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas) una asociación donde participan canales autonómicos, para gestionar algunos programas de televisión comunes. En otras ocasiones, se están suscribiendo acuerdos con terminología diversa ("protocolos de colaboración" o "declaraciones de intenciones"), que evitan a toda costa calificarse como convenios, o simplemente no son convenios porque son declaraciones vagas de colaboración futura a concretar en un momento ulterior y cuya existencia es conocida algunas veces sólo por altos funcionarios de las CCAA suscriptoras. En cualquier caso, el auge de este tipo de colaboración interautonómica es creciente, al tiempo que se constata el escaso número de convenios entre CCAA (por ejemplo, variopintos protocolos como los relativos al uso y difusión de software libre, la celebración de la Copa América, la promoción de la Ruta del Cid, o la creación de un eje de medios de transporte Madrid-Comunidad Valenciana-Islas Baleares). Sobre estos protocolos se sabe muy poco, no sólo sobre su propia existencia, sino también sobre qué pasa con ellos después de su firma y hasta qué punto tienen un desarrollo ulterior.

Asimismo, cabe insistir en la forma en la que se conoce de la existencia de dichos protocolos. Estos pactos, por lo común, no se publican en los boletines oficiales, pero fácilmente un buscador de Internet con la combinación de dos palabras ("protocolo" y "colaboración") permite, a veces, acceder a noticias sobre dichos acuerdos. Normalmente, son protocolos firmados por los propios Presidentes de los Gobiernos autonómicos, lo cual da una relevancia a la suscripción de semejante acuerdo que se refleja en los medios de comunicación. Por ello, esos Protocolos son posiblemente sólo algunos de los que más atención mediática han merecido, pero quizás hay más instrumentos de este tipo, cuya existencia sin esa publicidad es extremadamente difícil conocer. En orden a la publicidad de esos Protocolos, cabe subrayar, el importante el papel que pueden desempeñar los Registros de Convenios en las CCAA, si se establece la obligación de inscribir este tipo de Protocolos interautonómicos (como sucede en el caso del reciente Registro de Convenios de Cataluña).

3. ...y la aparición de la Conferencia de Presidentes

En este contexto, con un desarrollo importante de la colaboración vertical y una escasa colaboración entre CCAA, surge la Conferencia de Presidentes en octubre de 2004. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel, como los que existen ya en otros países de nuestro entorno desde hace algún tiempo.

3.1 ¿Por qué una Conferencia de Presidentes?

Por lo pronto, su aparición suscita algunas cuestiones con relación a la oportunidad de su creación. La Conferencia de Presidentes surge en España porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones. Se trata de un hecho insólito en el panorama comparado, por lo menos europeo, donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida por ellas. En cada sistema, dichas Conferencias se crean y funcionan de una determinada manera por

motivos específicos y, muchas veces, no extrapolables. Sin embargo, la experiencia comparada sí puede servir para mostrar las ventajas y también los problemas que presentan tales instrumentos cooperativos. Y, justamente, esa experiencia muestra que el convencimiento por quienes han de participar en un órgano de este estilo ha sido un elemento clave para la implantación de estas plataformas en esos países. Sólo cuando las partes han entendido que la existencia de una Conferencia de este estilo era necesaria para todos, dichos órganos han funcionado. En Austria, la Conferencia de Presidentes de los Länder fue creada en 1945, pero tuvo un funcionamiento errático hasta su institucionalización en los años sesenta, momento en que los entes territoriales percibieron su utilidad para aunar posiciones comunes y, así, participar con la Federación en múltiples procesos de decisión.

En nuestro sistema ¿cómo perciben los Presidentes de las CCAA la creación de este nuevo órgano? ¿y su propia participación en el mismo? Esta Conferencia acaba de iniciar su andadura, de modo que debe ir consolidándose. La implantación de este tipo de órganos en un sistema normalmente no es inmediata. La posición institucional que hoy día ostentan estas Conferencias en el sistema alemán, austriaco o helvético ha requerido un cierto tiempo. Se trata de una dinámica que también puede producirse en España: crear el órgano y sentir la utilidad del mismo a partir de su constitución. Una diferencia importante entre el caso español y los sistemas mencionados, es la existencia en el Estado autonómico de un sistema de partidos diverso marcado por la presencia de fuerzas nacionalistas que participan en el Gobierno de algunas CCAA y que quizás puede ser un factor que incida en la implantación de este órgano.

3.2 ¿Para qué una Conferencia de Presidentes?

Hay que destacar que la Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical, a diferencia de muchos de estos órganos en los federalismos europeos que tienen un carácter horizontal, si bien en todos ellos se articula después la colaboración con el poder central, de forma que propiamente son órganos bidimensionales. Esa apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español ¿En qué

escenario cooperativo ha surgido la Conferencia de Presidentes? Es un órgano que aparece en un sistema marcado por una red de Conferencias Sectoriales verticales y por un entramado de relaciones de colaboración casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA. Es lógico, pues, que la Conferencia de Presidentes aparezca en su inicio como un órgano vertical. Es más, visto el panorama actual, es difícil imaginar que sin esa presencia del Estado -que ha impulsado precisamente su creación-, los Presidentes de todas las CCAA pudieran reunirse ellos solos. Un tema distinto son las dinámicas que puedan crearse, si este órgano llega a implantarse y, después de un tiempo de maduración, los propios Presidentes autonómicos estiman conveniente disponer de su propia Conferencia, o bien aprovechar la estructura vertical para reunirse previamente.

La opción por la configuración vertical de la Conferencia en España incide en el modelo organizativo, así como en el ámbito funcional de este órgano. La Conferencia, como cualquier técnica de colaboración vertical, puede ser un instrumento de integración y de participación de los entes territoriales en decisiones de alcance estatal. Para ello, la Conferencia puede actuar con una doble función, ya sea como foro general, ya sea como órgano de impulso del propio sistema cooperativo.

Por una parte, puede ser un foro de encuentro de carácter general. Por lo pronto, como foro general la Conferencia está llamada a ser una plataforma donde es posible tratar cualquier tema, ya sea un asunto transversal, o una cuestión sobre la que no posible llegar a un acuerdo enquistado en negociaciones sectoriales. Se trata de un aspecto particularmente importante atendido el ya comentado grado de sectorialización de los procesos cooperativos. Por el momento, parece ser que su función básica es la de consulta, debate y participación de las CCAA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. Si la Conferencia se implanta, posiblemente tratará asuntos similares a los que tienen en agenda sus homólogos en los sistemas europeos, grandes temas sobre la organización del Estado, discusión de leyes de especial trascendencia (en todos esos países, las leyes de relevancia financiera figuran entre los temas tratados por estas Conferencias). La participación en asuntos europeos

es también un tema habitualmente tratado en este tipo de órganos en sistemas de nuestro entorno (particularmente, en Austria o en Suiza), pero en España esa función corresponde a la CARCE.

Más allá de ello, la Conferencia puede desempeñar un papel en la coordinación e impulso del propio sistema de relaciones cooperativas. La Conferencia puede actuar como una "Conferencia de Conferencias", esto es, un órgano director de la actual red de Conferencias Sectoriales. La Conferencia de Presidentes aparece en un escenario donde hay unas Conferencias Sectoriales que no desaparecen y con las que no puede duplicar sus trabajos. Esa función como Conferencia de Conferencias es habitual en el ámbito comparado europeo. Se trata de una dimensión que ostentan la Conferencia de Presidentes en Alemania, en Austria y Suiza, donde la relación de la Conferencia con las Conferencias Sectoriales responde a una concepción piramidal (lógicamente, encabezado por la Conferencia de Presidentes). Las relaciones entre ambas es un punto fundamental para el funcionamiento de todo el sistema cooperativo, pues la Conferencia debe disponer de información sobre las Conferencias Sectoriales y éstas sobre los acuerdos o líneas que marque la propia Conferencia. Ello sin perjuicio de la función arbitral entre Conferencias Sectoriales que puede desempeñar este órgano. En la situación actual, dada la transversalidad de muchos temas, cuando ha surgido algún problema sobre a qué Conferencia correspondía tratar una cuestión, parece que ello se ha resuelto entre ellas de manera informal, pero la decisión en el caso de "conflicto entre sectores" podría asumirse por la propia Conferencia de Presidentes. En suma, al igual que otros órganos de este estilo en el ámbito comparado, la Conferencia podría dinamizar las relaciones cooperativas: reactivar el trabajo de las Conferencias Sectoriales (y la reacción en cadena que ello puede tener en los demás instrumentos cooperativos que salen de ellas) y, sobre todo, el desarrollo de una nueva forma de relación entre el Estado y los entes territoriales. Esa nueva forma quizá tenga reflejo también en el interior de los Gobiernos y Administraciones autonómicas, donde, como se vio, no siempre parece ser que existen centros desde donde se lleve el seguimiento de la cooperación (o no siempre es fácil encontrarlos dentro de la estructura administrativa). La creación de la Conferencia de Presidentes puede que fomente otra actitud ante el "fenómeno cooperativo" dentro de cada

CA. Sería interesante valorar en qué medida la Conferencia puede contribuir en el interior de cada CA a difundir la existencia de un ámbito de "relaciones intergubernamentales", cuestión que en algunos casos ha sido secundaria o poco evidente, así como su posible incidencia en la propia organización administrativa de la CA, planteando la necesidad de órganos de coordinación interna de las propias CCCA en esta materia (en una dinámica similar a la que generó la creación de la CARCE dentro de cada Administración autonómica).

3.3 *¿Regulación o no regulación?*

La Conferencia de Presidentes ¿debe regularse? De momento, sería preferible este órgano funcionara de una forma flexible hasta su consolidación, entonces podría plantearse la necesidad de una regulación, y, en su caso, discutir sobre qué sería necesario regular (siempre, una regulación "de mínimos"), y cómo articular esa regulación. Ya se ha señalado, que, por regla general, los instrumentos de colaboración empiezan a funcionar de manera informal y ulteriormente, la fuerza de los hechos han llevado a su articulación jurídica ex post. En el caso de órganos de colaboración intergubernamental al máximo nivel ello no siempre ha sucedido en atención a su especial posición institucional y peso político. El panorama comparado europeo ofrece modelos distintos. La opción más habitual es el funcionamiento de estas Conferencias de una forma flexible, sin una reglamentación expresa, pero sí con unas prácticas normalmente asentadas, con relación a la fijación de orden del día, o la adopción de las decisiones por unanimidad como regla general, el valor político de sus acuerdos (por ejemplo, la Conferencia de Presidentes en Alemania y Austria funcionan así desde hace más de cuarenta años). La opción por la formalización jurídica de los aspectos básicos de este tipo de órganos es menos común. En ese caso, se inscribe la Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza, un órgano que lleva funcionando algo más de diez años - y cuya existencia está mereciendo una valoración muy positiva-, donde un convenio horizontal regula aspectos básicos relativos a su organización y funcionamiento, en particular, determinación del orden del día, régimen de sesiones y sobre todo la adopción de acuerdos).

Las dos opciones presentan ventajas y problemas. La flexibilidad parece que se aviene más a un tipo de órgano con tal significación política, y la formalización jurídica se puede asociar a una mayor rigidez que no se desea en este tipo de órganos. La experiencia comparada muestra que una regulación mínima en Suiza no parece haber sido un corsé reglamentista para el funcionamiento de la Conferencia de Gobiernos. Más bien, ha demostrado ser en ese país un marco adecuado para la realidad que pretende regir. La opción por la formalización de tales Conferencias no tiene por qué significar una mayor rigidez en el funcionamiento de este tipo de órganos que justamente precisan de una gran flexibilidad. Además, en los últimos años, la experiencia práctica en sistemas donde estos órganos funcionan sin ninguna regulación expresa ha puesto de manifiesto la conveniencia de prever algún tipo de regulación. Por ejemplo, en Austria, en el 2002, en lugar del propio Presidente de un Land, acudió a la Conferencia un Consejero en representación de aquel, pero el Presidente de la Conferencia le negó la participación en la misma, alegando que no cabía la representación del Presidente de un Land en dicho órgano, un episodio que ha abierto un debate sobre las reglas de funcionamiento de esta Conferencia. En cualquier caso, en cada país se adopta la vía que resulta más adecuada en ese sistema. Y nuestro sistema, ahora, esta cuestión no parece prioritaria.

3.4 Factores de éxito y puntos problemáticos

El Derecho Comparado puede indicar cuáles pueden ser algunos de los factores de éxito de la Conferencia de Presidentes, pero también la propia experiencia cooperativa en el Estado autonómico puede aportar datos interesantes. En concreto, la CARCE ha merecido normalmente una valoración positiva y, por ello, cabría evaluar qué ha contribuido a ello en un ámbito tan propicio a la crítica como son las relaciones intergubernamentales en nuestro país.

Por lo pronto, la Conferencia de Presidentes debería percibirse como algo útil por todas las partes. La Conferencia puede resultar un fracaso si no se consigue la percepción de que es un órgano necesario. Los diferentes niveles de poder territorial que coexisten en un sistema políticamente descentralizado

no actúan de forma cooperativa por altruismo, sino en defensa de sus intereses propios y porque ven en esa colaboración una ventaja colectiva. La Conferencia de Presidentes ofrece la posibilidad de reunir a todas las CCAA con el Estado en una dinámica de negociación conjunta sobre determinados objetivos y proyectos generales. La experiencia helvética, y el propio caso de la CARCE, muestran también la importancia de empezar la andadura de estos órganos con el tratamiento de temas concretos, que permitan apreciar el interés del trabajo que puede realizar este órgano, lejos de debates demasiado generales.

La existencia de una infraestructura administrativa mínima desempeña un papel clave no sólo para la actuación de la Conferencia, sino también para su consolidación. En todos los sistemas europeos, hay una serie de órganos técnicos que preparan las reuniones de la Conferencias: en Alemania, la Conferencia de Directores de Cancillerías (equivalente al Departamento de Presidencia), en Austria, la Conferencia los Landesamtdirektoren o Directores de las Oficinas de Gobiernos de los Länder (que dirige la llamada Oficina de coordinación de los Länder), o, en Suiza, incluso hay una infraestructura estable, un órgano propio de la Conferencia (el Secretariado), que mantiene fluidas relaciones con órganos cooperativos de tercer nivel para preparar las reuniones de la Conferencia de Gobiernos. Además, en muchos casos, estos órganos que actúan como infraestructura estable son centros de recepción de información y de creación de documentación. Precisamente, la información y la calidad de la documentación que éstos generan, o bien ayudan a generar (múltiples informes y dossiers), son factores esenciales no sólo para la actuación de las Conferencias, sino también para que éstas, hayan ido consiguiendo la autoridad que tienen en esos países. En España, esa tarea de Secretaría de la Conferencia de Presidentes se ha asumido por el MAP. Dado que este Ministerio se ocupa del seguimiento de la cooperación, es quien dispone de más datos sobre la cooperación en el Estado autonómico, parece lógico que ahí se haya residenciado en este momento inicial la Secretaría de la Conferencia. Ello tiene el riesgo de que las CCAA lo vean como un órgano del Estado, y, por tanto, como algo ajeno. De ahí la importancia de articular formas de participación de las CCAA en la infraestructura que debe preparar las reuniones de la Conferencia.

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel, depende, y mucho, de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado. La Conferencia de Presidentes puede generar un entramado de relaciones cooperativas con instituciones centrales y autonómicas y con otros órganos de colaboración, en particular, como se señaló, con las Conferencias Sectoriales, y, por ello, será necesario determinar su respectivo marco de actuación.

Esos factores clave no deben dejar pasar por alto las limitaciones de este órgano y sus aspectos problemáticos.

La experiencia comparada europea muestra que, salvo en el caso alemán, este tipo de órganos se ha creado para compensar déficits de participación de los entes territoriales en decisiones federales, porque el Senado (en Austria, o Suiza) no era una verdadera cámara de representación territorial, como sucede en nuestro sistema. En esos casos, la experiencia confirma que los entes territoriales hacen valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales –por tanto, fuera del ámbito parlamentario-, que en la práctica han llegado a ser más importantes que la propia segunda Cámara. Más allá de ello, la implantación de la Conferencia de Presidentes suscita objeciones que se vienen haciendo desde hace años en el panorama comparado sobre las consecuencias de este tipo de colaboración sobre el sistema, como es el déficit democrático de tales órganos y la marginación que comportan de los Parlamentos territoriales, pues los procesos cooperativos se dirigen por altos funcionarios, en último término por los propios Presidentes de los Ejecutivos, las sesiones de tales Conferencias no son públicas, y, por tanto, no siempre están claros los juegos de poder que existen en los procesos de adopción de decisiones en tales órganos.

Un punto clave pero donde puede radicar la debilidad de este tipo de Conferencias es el de la adopción de acuerdos y el valor de los mismos. Incluso en los sistemas donde no se exige la unanimidad, las instancias son conscientes de que sólo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado, tanto por lo que respecta a consolidar este tipo de

órganos, así como con relación a sus funciones dentro del sistema. Además, buena parte de la autoridad que puede tener este tipo de plataformas radica en el respeto de los compromisos asumidos, por más que éstos tengan sólo el valor de una vinculación política, meramente fáctica, fundamentada en la confianza de que la otra parte los respetará.

Las Conferencias de Presidentes son órganos donde se puede tratar cualquier problema, al no tener la adscripción temática de las Conferencias Sectoriales. Sin embargo, llevar una cuestión al máximo órgano de cooperación intergubernamental puede provocar que surjan orientaciones políticas incompatibles en la materia en cuestión, e incluso, la imposibilidad de llegar a acuerdos. En los países comentados, normalmente, ha predominado la intención -interiorizada por todos los actores- de evitar la politización de los temas. Ha prevalecido la voluntad de intentar llegar a acuerdos –aunque a veces son acuerdos de mínimos, y no siempre la mejor solución posible-, porque se ha sido consciente de que la politización de determinados temas conduce a al bloqueo y a la erosión de estos órganos que han intentado poco a poco ganar una autoridad en la vida institucional de su país con sus actuaciones.

4. Valoración final

La aparición de la Conferencia de Presidentes y las incógnitas que plantea su irrupción surge acompañada de otros debates pendientes como la configuración del Senado y las propias deficiencias que vienen arrastrando las relaciones de colaboración en el Estado español. La insatisfacción de la situación actual, y al mismo tiempo, la importancia de las relaciones intergubernamentales, se refleja en la atención que prestan las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía que, frente a los textos de finales de los setenta, incluyen apartados específicos sobre estas relaciones con una visión más amplia que la del texto constitucional en cuanto al modo de articular tales relaciones (la dimensión vertical y horizontal, la vía general y bilateral), sus instrumentos (la multiplicidad de fórmulas cooperativas), así como la calidad técnica de los mismos, sobre todo para agilizar algunos procesos de

colaboración (en particular, la atención al régimen de los convenios dentro del rígido marco que representa el art. 145.2 CE).

La importancia de un buen diseño y de un buen funcionamiento de tales relaciones es fundamental porque cada vez son menos los ámbitos donde el Estado y las CCAA pueden prescindir de actuar sin el acuerdo con el otro. Además, una vez que el proceso de traspasos casi se ha completado (el nuevo planteamiento competencial de las propuestas de Estatutos se centra más en respetar de los límites competenciales por parte del Estado que en la transferencia de nuevas competencias), es preciso fortalecer las relaciones no competenciales -como las relaciones de colaboración- que inciden en cómo ejercer de forma concertada los títulos de cada parte.

En el Estado autonómico reforzar la cooperación pasa por conseguir establecer una red de instrumentos adecuados para la relación entre el Estado y las CCAA y, también entre las propias CCAA. La decidida apuesta por construir relaciones de colaboración fluidas y estables es desde hace tiempo el camino emprendido en los sistemas políticamente descentralizados más avanzados de nuestro entorno. En esos países, la existencia de una colaboración orgánica fuerte (Conferencias de Presidentes y Conferencias Sectoriales) es la pieza clave del modelo de relaciones cooperativas (incluso, es la pieza básica para el desarrollo de una colaboración horizontal sólida). Más allá de ello, en el Estado autonómico es necesario avanzar hacia una cultura de la colaboración como lo que existe en esos países, donde hay una proclividad a colaborar, a confiar en los instrumentos cooperativos y una dinámica de negociación por encima de planteamientos partidistas. Por eso, fortalecer la colaboración en nuestro sistema no sólo es un problema de diseño técnico del modelo de relaciones, sino sobre todo de iniciar otra cultura cooperativa que lleve a dinámicas distintas a las actuales.

Zaragoza, 5 de mayo de 2006.