

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LAS OPORTUNIDADES DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN
EN EL ESTADO AUTONÓMICO**por **Gonzalo Gabriel Carranza**Doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas públicas, Área de Derecho
constitucional, la Universidad Autónoma de Madrid**RESUMEN**

El principio de colaboración en el Estado autonómico se hace material a través de diversos institutos: el auxilio, la cooperación y la coordinación. En este artículo nos centraremos en el análisis de uno de ellos, la cooperación, para tratar de arrojar claridad sobre su naturaleza y sobre los medios específicos a través de los cuales se canaliza, sean estos órganos o instrumentos convencionales, tanto a nivel horizontal, como vertical o desde la perspectiva multinivel. Todo ello se realizará a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la doctrina que estudia el desarrollo del fenómeno cooperativo en los modelos compuestos y, específicamente, en el sistema español.

Palabras clave: Estado autonómico; Colaboración; Cooperación; Relaciones intergubernamentales; Instrumentos de cooperación

ABSTRACT

The principle of collaboration in the autonomous State is materialized through different institutes: assistance, cooperation and coordination. In this article we will focus on the analysis of one of them, the "cooperation", in order to try to shed light on its nature and on the specific means through which it is conducted, whether these organs or conventional instruments, either horizontally, vertically or from a multi-level perspective. All of this will be done bearing in mind the Spanish Constitutional Court's jurisprudence and the principal studies which research the development of the cooperative phenomenon in compound models and, specifically, in the Spanish system.

Keynotes: Autonomic State; Collaboration; Cooperation; Intergovernmental relations; Instruments of cooperation

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Los modelos compuestos de Estado requieren de la necesaria colaboración entre los diversos entes que los componen. Esto es una obviedad cuando se habla en términos de federalismo, donde la evolución de la naturaleza del propio modelo ha hecho que se mute de la forma dualista a la cooperativa. El caso español no queda exento de esta realidad, porque su propia naturaleza territorialmente compuesta lo impone. En un Estado como el nuestro, con una pluralidad de realidades regionales y nacionalistas en un todo común, la cooperación puede cumplir diversos propósitos, desde la prevención del conflicto hasta la gestión conjunta del desarrollo competencial para hacerlo eficiente, más aún ante el poco claro (y sustancialmente complejo) reparto del poder.

El objetivo de este trabajo se centra en tres propósitos. En primer lugar, dar cuenta de la ambigüedad que supone, en España, el uso del término "cooperación". En segundo lugar, analizar los diversos instrumentos y órganos que el sistema normativo ha desarrollado para favorecer esta cooperación; y, en tercer lugar, dejar sentadas una serie de premisas de cara a futuro, para entender las posibilidades de este instituto que, a cuarenta años de la entrada en vigor de la Constitución, no ha sido tan eficiente como debería.

II. EL PRINCIPIO-DEBER DE COLABORACIÓN

La colaboración se presenta, ante quien estudia el Estado autonómico, como un principio que deriva del propio diseño institucional del territorio y, a la vez, como una obligación que pesa sobre los diversos entes que confluyen en el reparto competencial, tanto a nivel estatal como autonómico. Esta doble condición de la colaboración como principio-obligación es uno de sus puntos más destacados, sobre todo de cara al entendimiento de la dinámica de las relaciones existentes entre las unidades que componen el Estado autonómico. Llama la atención que la Constitución no haya recogido de manera expresa a ninguna de las naturalezas que se han apuntado; cuestión esta que no ha sido óbice para que el Tribunal Constitucional reconozca, ya desde sus primeros pronunciamientos, que la colaboración es un "deber, que no es menester justificar en preceptos concretos", ya que "se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución" (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14). A tan solo un año y pocos meses de aquel primer pronunciamiento, el Tribunal terminó reconociendo de manera explícita que la colaboración es, en sí, un principio (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11).

Si bien han sido numerosas las oportunidades en las que el Tribunal se acercó a este término, no es posible derivar de todas ellas una doctrina concluyente de lo que en sí supone, y no tanto porque no sea factible categorizar o sistematizar sus pronunciamientos, sino más bien porque en ellos se produce una constante confusión terminológica entre conceptos que son, a la vez, tan cercanos como sustantivamente distintos. Para nosotros, a diferencia de lo que en más de una ocasión se plantea en los Fundamentos Jurídicos de un gran número de sentencias, no es lo mismo hablar de "colaboración", que de "cooperación" o "auxilio". Esta cuestión ha sido desde antaño denunciada por la doctrina, que ha tratado de desentrañar cuándo el Tribunal refiere a uno u otro concepto, llegándose a conclusiones que no han perdido vigencia: bien, que la aplicación de los términos en la jurisprudencia es "poco rigurosa" (De Marcos, 1994: 288), bien que "son expresiones *intercambiables*, que significan lo mismo para el TC o que, al menos, las viene utilizando de forma indistinta, sin otra explicación acaso, que la preferencia personal de los distintos ponentes" (Cruz Villalón, 1990: 119). Es que para estas páginas la diferencia resulta trascendental, ya

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

que consideramos que la *colaboración* constituye un principio constitucional no escrito que gobierna el ámbito de las relaciones de naturaleza territorial-competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y de estas entre sí). Este principio pierde su naturaleza etérea allí donde sus institutos cobran vida y se hacen palpables asumiendo la forma de deberes: el *auxilio*, la *cooperación* y la *coordinación*. La confusión se puede deber, quizá, a que estos institutos tienen la misma naturaleza de principio-deber, pero se diferencian de la colaboración en términos jerárquicos, de procedencia y según su ámbito específico de actuación competencial.

En definitiva, el marco general de colaboración que deriva (de manera implícita) de la Constitución tiene por objeto principal incidir y modular de manera sustancial el reparto competencial, pues surge de él y a es a él a lo que está destinada su naturaleza. Esto es así pues es en este ámbito donde se producen la mayoría de las fricciones que debieran ser mínimas para el correcto funcionamiento de toda la estructura del sistema. De esta manera, la colaboración viene a cimentar en las bases del sistema autonómico un propósito axiológico, algo así como una "necesidad moral" que lo preside de forma abstracta y cuya manifestación se expresa más en términos políticos que jurídico-constitucionales (Albertí Rovira, 1989: 394).

El enfoque de la colaboración se desarrolla entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de diversas vertientes, de lado a lado de manera *bilateral* o *multilateral*, de forma *horizontal* o *vertical* o asumiendo una dinámica *multinivel*. Del devenir constante de relaciones deriva el estrechamiento de aquellos lazos que permiten no solo la gestión competencial, sino también el reconocimiento mutuo. Pero no hay que dejar de advertir que la intensidad de las relaciones que se entablen puede, en definitiva, ser un caldo de cultivo de conflictos de reconocimiento allí donde, por ejemplo, se fomente la *bilateralidad* o se dificulte materialmente la *multilateralidad*, pues eso en definitiva implica el desconocimiento de otras unidades que merecen el mismo trato y genera malestares sistémicos que pueden derivar en conflictos de alto riesgo para la unidad del Estado.

En España, el desarrollo práctico de la colaboración se ha debido a la existencia de diversas normas que han recogido instrumentos convencionales y órganos que propician el desarrollo de sus institutos, sea tanto en relación con el auxilio, como con la cooperación o la coordinación. Este desarrollo en un escalón inferior al del texto fundamental ha llevado a que se afirme que la colaboración se ha desarrollado "al margen de la Constitución" (Expósito Gómez, 2017: 3), cuestión que no tiene sustento no sólo porque el Tribunal dejó en claro que todo lo que ésta supone deriva directa e implícitamente de la Constitución, sino también porque, según otros autores, sería posible atribuir su procedencia explícita a la conjunción de otros principios como los de *solidaridad e igualdad* (Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría, 2011: 16) o de *unidad y autonomía* (Fernández Farreres, 2005: 353 y Cosculluela Montaner, 2019: 243). En definitiva, creemos que aquella afirmación inicial podría ser matizada indicando que el desarrollo normativo sí que se ha dado por fuera de la Constitución, de manera legal, pero eso no quita que haya sido realizado al margen de lo que ella dispone.

A nivel legal, entonces, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAPyPAC) fue la que dio el primer paso otorgándole rango normativo a la colaboración, aunque en aquella oportunidad fue de una manera demasiado discreta, pasando casi desapercibida en su articulado (García Morales, 2009: 69-70). Se la recogía como un principio general que regía las Administraciones públicas (art. 3.2) y como un deber que pesaba sobre estas (art. 5.5), haciendo alguna que otra alusión al término en materia de convenios (arts. 6 y 8), pero sin profundizar demasiado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La derogación de aquella norma y la llegada de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), supuso un cambio rotundo, con una regulación mucho más profunda que ha significado “un valioso avance en el camino de positivizar los elementos esenciales de esta enmarañada materia de las relaciones interadministrativas” (Almeida Cerrada, 2017: 556-557). Esta última Ley recoge la doble naturaleza de la colaboración (reconocida, como hemos visto, desde hace tiempo por el Tribunal y enunciada de modo simple en la anterior regulación), constituyendo un *principio* de las relaciones interadministrativas (art. 140.1.c), y un *deber* en sentido estricto (art. 141), con un contenido que, a quien esté familiarizado con la doctrina y jurisprudencia germana, recuerda en mucho el contenido de la *Bundesstreue* (lealtad federal).

La colaboración, con el alcance dado por la LRJSP, implica, por un lado, la obligación de respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus propias competencias (art. 141.1.a) y, por otro lado, el deber de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, en concreto aquellos cuya gestión esté encomendada a otros entes territoriales (art. 141.1.b). También, supone la necesidad de facilitar aquella información a las demás Administraciones que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias (art. 141.1.c); la prestación del auxilio en sentido propio (art. 141.1.d); y el cumplimiento estricto de todas las obligaciones concretas que deriven del sistema normativo y que se discurren en torno a la colaboración (art. 141.1.e). Este esquema adoptado por el legislador, insistimos, tiene mucho en común con las distintas facetas que componen aquel principio constitucional no escrito que gobierna las relaciones federales en Alemania (Isensee, 2008: 96), cuestión que merece un análisis puntual y exhaustivo que excede el propósito de estas líneas.

III. LA COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO**1. A modo de delimitación conceptual**

Si se realiza una somera aproximación a este concepto, la primera referencia mental que se tiene es que aquí el sustantivo es el mismo término que adjetiva la contemporánea concepción de las relaciones federales; de allí que algunos escépticos recelen de utilizarlo en el sistema autonómico. Aún esto, en este instituto reposa una de las claves de la articulación territorial, pues supone una forma específica de colaboración entre los entes estatales. En sentido estricto, se lo ha entendido como “el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, esto es, el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta” (Tajadura, 1998: 25). De la definición se desprende el objetivo último que este instituto persigue, ya que allí donde existan competencias a las que concurren ambos entes estatales, serán éstos quienes deban actuar conjuntamente, de manera tal que exista una respuesta única ante una misma situación.

Para hacer frente a aquel objetivo, es necesario que exista un sano equilibrio entre el reconocimiento de la autonomía y la cooperación conjunta de todos los entes que componen el Estado, lo que en definitiva redundará en que la gestión competencial tienda de manera constante a hacer material el bien común. En este sentido, cada parte comprende que no todo pasa por la *exclusividad* en el reparto competencial, sino que también deben existir distintos espacios de interacción entre todas ellas. Ante este panorama, parecería que este instituto resulta ser la *panacea* de las relaciones que se desarrollan en un nivel competencial compartido o concurrente en el Estado autonómico aunque, como bien ha señalado Jiménez Blanco (1985: 257) “es claro que a la cooperación no puede pedírsele lo que ni ella ni nadie pueden dar: no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

se trata de un remedio infalible para la solución de cuantas dificultades presenta la división territorial del poder, sino más bien una vía de encauzamiento de tales dificultades y de intento permanente de integración del sistema autonómico". A esta última posición ha adherido recientemente García Morales (2016: 160), quien ha reconocido también las dificultades que la cooperación puede suponer, dando lugar a un posible enmarañamiento de responsabilidades en el que todo debe acordarse y al que nadie termina respondiendo.

Como hemos puesto de relieve en el apartado anterior, el Tribunal Constitucional no ha sido diáfano a la hora de referirse al principio de colaboración como a sus institutos, cuestión que afecta a la cooperación, que queda sumida en una profunda ambigüedad. Aún esto, de la (especialmente casuística) doctrina del TC es posible advertir, en primer lugar, que el máximo intérprete de la Constitución reconoce a la cooperación como un *fin loable* que debe presidir el ejercicio de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2), para prevenir así disfunciones (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), disminuyendo la conflictividad (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7) y requiriendo, para lograr estos cometidos, del máximo esfuerzo (dentro de sus posibilidades) de las diversas Administraciones (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31).

El problema esencial de la cooperación en la jurisprudencia del Tribunal es la debilidad de la fuerza normativa que tiene este término cuando se lo toma como principio, reduciéndose tan solo a un concepto prácticamente desprovisto de valor jurídico. En este sentido, no se pueden advertir más que casos aislados donde, con suma endeblez, el TC trató de derivar consecuencias jurídicas de las acciones u omisiones del Estado o de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, SSTC 157/1985, de 15 de noviembre; o 194/1994, de 23 de junio). En su lugar, el Tribunal optó la mayor de las veces por "sugerir" a los entes estatales que actúen de manera cooperativa (entre otras, SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 56/1986, de 13 de mayo, FJ 5; 95/1986, de 10 de julio, FJ 5; 31/2010, de 28 de junio, FJ 101; 134/2011, de 20 de julio, FJ 17; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 8; 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5; o 14/2018, de 20 de febrero). Esta sugerencia ha terminado por convertir al principio-deber en una suerte de "soft law autonómico" (Cruz Villalón, 1990: 121), algo que, a nuestro juicio, desposee al principio de sus posibilidades y lo reduce a una simple proposición.

Para entender, entonces, cuál es el verdadero significado de la cooperación en el Estado autonómico, creemos que tenemos que indagar en su praxis, pues es allí donde se pueden vislumbrar no sólo cuáles son las formas específicas que adopta, sino también la mayor o menor eficacia que tiene para la articulación competencial en el Estado autonómico.

2. La cooperación vertical

Teniendo en cuenta el binomio unidad-autonomía que se recoge en el art. 2 CE (que, en definitiva, es la expresión autóctona de la dicotomía unidad-diversidad propia de los Estados compuestos), el sistema autonómico requiere del desarrollo de vías que propicien la articulación del Estado central con sus partes, sea con todas ellas (de forma multilateral) o con una en particular (de forma bilateral). Bajo este propósito es posible advertir que, en España, existen dos mecanismos que, de funcionar correctamente, podrían ser medios que, en definitiva, ayudarían al desarrollo de la cooperación.

A. La Conferencia de presidentes

Las llamadas "Conferencias de presidentes" constituyen un órgano específico de cooperación entre los titulares de los Ejecutivos de las unidades que componen los Estados

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

federales que, por su utilidad, son potencialmente trasladables a las demás formas de Estados compuestos, como el autonómico. Se trata de foros de intercambio entre quienes tienen la responsabilidad de conducir los Gobiernos del ente central y de los entes secundarios que asume dos formas específicas, bien de coloquio de todos ellos, siendo así expresión *multinivel*, bien de coloquio de las unidades del segundo nivel de descentralización, siendo expresión de *horizontalidad*.

Las Conferencias han sido de sumo provecho en el federalismo alemán, donde se ha encauzado la cooperación a nivel horizontal entre los titulares de los *Länder* (*Konferenz der Ministerpräsidenten der Bundesländer*, o *Ministerpräsidentenkonferenz*) y, también, entre aquellos que encabezan las diversas carteras ministeriales (*Fachministerkonferenzen der deutschen Länder*). Sobre ellas, se ha afirmado que, por lo general, "carecen de competencias decisorias, pero que, de hecho, en el marco del federalismo de ejecución, constituyen una vía no formalizada y ágil de participación de los *Länder* en las decisiones del *Bund* y de dirección global por este último de las actuaciones de aquellos" (Jiménez Blanco, 1985: 281), opinión esta que no ha perdido vigencia.

En Alemania, las Conferencias han cumplido un papel trascendental para el fortalecimiento del federalismo y son una muestra clave del valor que tienen los *Länder* en la dinámica del Estado. Esta afirmación puede ser confirmada con un dato fáctico: su creación es incluso anterior al nacimiento de la República Federal y, salvo un corto periodo en el que no funcionaron para propiciar el desarrollo de las instituciones centrales, no han dejado de reunirse al menos cuatro veces al año. Además, aun ante la existencia de un Consejo federal (*Bundesrat*) que se erige como un foro de participación de los *Länder* en la legislación federal, las Conferencias no han perdido su vigencia por ser el espacio específico donde se desarrolla la coordinación horizontal de los entes secundarios. Desde sus inicios, la clave de su funcionamiento ha sido la *informalidad*; de allí que la doctrina se refiera a ellas como "charlas de chimenea" (*Kaminsgespräche*), ya que su ambiente distendido ha permitido que las discusiones entre las cabezas de los Ejecutivos de los *Länder* sean realmente sinceras y sin tapujos (Lhotta y Von Blumenthal, 2015: 219).

Incluso más efectivas que en Alemania han sido las Conferencias en el caso austríaco, donde el diseño constitucional fuertemente centralista ha permitido que, gracias a ellas, el principio federal no pierda vigencia (Carranza, 2018: 92). Es que allí la Conferencia de Gobernadores (*Landeshauptmännerkonferenz*) ha permitido la influencia de los *Länder* en las decisiones parlamentarias a nivel central, lo que ilustra sobre el carácter ejecutivo que tienen allí las relaciones intergubernamentales (Bußjäger, 2017: 188).

De estos dos casos europeos que, puede afirmarse, han sido exitosos, hay una nota común que los diferencia del español: la regulación de las Conferencias, si bien existe, es bastante laxa, lo que ha permitido que la informalidad no ceda ante normas de funcionamiento que impidan la cooperación necesaria para articular las diferencias y lograr el mejor desarrollo posible de las competencias en sus territorios. Creemos que, en definitiva, esta es una de las claves (que no la única) que ha hecho prácticamente imposible que este instituto en España cumpla su propósito.

En el año 2004, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero convocó a las Comunidades Autónomas a la primera reunión de lo que terminaría constituyendo la Conferencia de presidentes española, que se terminó celebrando el 28 de octubre. Entre aquella primera oportunidad y el momento en el que se escriben estas páginas (noviembre de 2019), se han celebrado tan solo seis reuniones: en septiembre de 2005, enero de 2007 y diciembre de 2009 por iniciativa del gobierno socialista; y en octubre de 2012 y enero de 2017, bajo el impulso del gobierno popular de Mariano Rajoy. En el tiempo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que lleva en el poder el socialista Pedro Sánchez (sea en funciones o no), no se ha convocado ninguna Conferencia, lo que puede haberse debido a la atención que ha tenido que prestar el Estado al problema catalán.

En la IV Conferencia celebrada en 2009 se acordó un Reglamento de funcionamiento que, en su art. 1.1 indicaba que la naturaleza de la Conferencia era la de ser el máximo órgano de *cooperación política* entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, aclarando, en el segundo apartado del mismo artículo, que las actuaciones de sus miembros debían regirse por el principio de "lealtad institucional", dato no menor. En relación con su objeto, el art. 2 especificaba que en la Conferencia se debería debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, como así también sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los demás asuntos de relevancia que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico. Asimismo, se señalaba que la Conferencia sería el canal propicio para potenciar las relaciones de cooperación y para impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de los órganos multilaterales de cooperación. Una cuestión sobre la que hay que prestar atención es que el Reglamento establecía la periodicidad mínima con la que se celebrarían las reuniones, que sería de una vez al año (art. 4.1), aunque se podrían convocar, de manera extraordinaria, cuantas sean necesarias, cuando así se lo requiriese (art. 4.2). El Reglamento inicial fue reformado en la VI Conferencia (2017), centrándose en la cuestión de la dotación de órganos permanentes para preparar las reuniones, impulsarlas y dar seguimiento a las decisiones que se adoptasen, cuestión que trató de emular a la Oficina de coordinación o enlace (*Verbindungstelle der Bundesländer*) austríaca, aunque sin lograr en modo alguno el grado de eficacia que este órgano tiene en aquel país (Carranza, 2018: 79).

La LRJSP ha otorgado rango legal a las Conferencias, pues ahora el art. 146 la recoge como una de las distintas técnicas que canalizan las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El nuevo texto ya no se refiere a ella como el "máximo órgano de cooperación política", sino como un "órgano de cooperación multilateral", reduciendo así la pomposidad con la que lo hacía el Reglamento. En cuanto a su objeto material -tal cual lo indica el segundo apartado del artículo-, está constituido por la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, para lo cual estas Conferencias se valdrán de los Comités que la reforma reglamentaria de 2017 contempló (creemos, innecesariamente, por ser posterior a la Ley).

Más allá de las virtudes que pueda tener contar con una regulación más o menos exhaustiva de este órgano, hemos de reconocer que ello no ha sido efectivo, porque ya pueden sobrar artículos que determinen los objetivos y la forma de desenvolvimiento de este foro, que si lo que falta es la voluntad, su efectividad termina siendo nula, como lo podemos comprobar en nuestras Conferencias. En este sentido, creemos que de nada sirve dotar a este órgano de reglas o imponerles obligaciones legales a sus miembros, por cuanto la mayor formalidad no ha traído consigo su correlato: el mayor uso. Por esto, nos mostramos particularmente enfáticos contra el encapsulamiento jurídico de esta institución y, creemos, habría que llegar a este punto si y solo si su desenvolvimiento real (hoy, nulo) así lo permitiese. Por este mismo argumento, no compartimos el deseo de Tajadura (2018: 568-569), quien abogó por la constitucionalización de este instrumento de cooperación.

B. Las Comisiones bilaterales de cooperación

La dinámica de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico ha estado enfocada principalmente en la *bilateralidad*, lo que no significa en modo alguno

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que no se haya desarrollado *multilateralidad*, aunque, como hemos visto hasta ahora, ello no ha sido algo propio en el nivel de los Ejecutivos (donde se toman las decisiones realmente importantes para la articulación competencial), sino que, como veremos, tiene asidero más bien en los niveles de especialización.

No podemos considerar que la bilateralidad sea un infortunio en el Estado autonómico, sino más bien una oportunidad para el trabajo codo a codo entre el Estado central y una Comunidad Autónoma. El problema, como hemos dicho al hablar de la colaboración, radica en la *intensidad* con las que se llevan a cabo estas labores, por lo que el gobierno central debe ser sumamente cauteloso en no incurrir (por activa o por pasiva), en discriminación alguna, llevando a cabo una agenda de trabajo centrando su atención en tan solo un puñado de Comunidades, desatendiendo a las demás. Pero no hay que olvidar esta cuestión afecta también a los propios entes secundarios, por cuanto en su regulación estatutaria deben ser tan cautelosos como el Estado para no ceñir al gobierno central a que todo deba pasar necesariamente por la relación con ella sola.

Bajo las premisas apuntadas hay que analizar a las Comisiones bilaterales, las que han cumplido una función esencial desde los Acuerdos autonómicos de 1992. Estas Comisiones fueron inicialmente recogidas en el art. 5.2 de la derogada LRJAPyPAC (artículo modificado por Ley 4/1993, de 13 de enero), que determinaba que constituían órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que deberían reunir a miembros del Gobierno (en representación de la Administración General del Estado) y a miembros del Consejo de Gobierno (en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma), y cuya creación se efectuaría mediante acuerdo, el que determinaría los elementos esenciales de su régimen. Hoy, el art. 153 LRJSP hace lo propio, incorporando a este universo a las Ciudades de Ceuta y Melilla e indicando, en su segundo apartado, que ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular tanto a una Comunidad como a una de las dos Ciudades autónomas. De su nueva redacción llama la atención la referencia a la "coordinación" que se desarrolla en su seno, muestra de la laxitud y ambigüedad con la que también el Legislador ha tomado al concepto de "cooperación". Inicialmente, podríamos pensar que ha existido una confusión y que, allí donde se dice un término se quiere decir el otro; pero, si se toma en consideración el tercer apartado del art. 153 (referido a la forma que asumen las decisiones que se adoptan en su seno, que serán *acuerdos de obligado cumplimiento y exigibles* conforme lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa), podemos afirmar que lo que existe es una leve *mutación* de la naturaleza jurídica de este órgano, no siendo descabellado pensar que estas Comisiones, de cooperación, tienen bien poco.

La oleada de reformas estatutarias que tuvieron lugar a lo largo de la primera década de este siglo ha traído consigo una serie de novedades en lo que respecta a este órgano que comentamos. Algunas Comunidades han recogido en sus Estatutos de manera expresa a las Comisiones bilaterales, estableciendo un marco específico que regula cómo se regirán las relaciones cooperativas entre el Estado y el ente secundario en cuestión. Algunas han tenido mayor éxito que otras, no sólo en cuanto a la asiduidad de sus reuniones, sino también al número de acuerdos adoptados. Tomando en cuenta los Estatutos y la información aportada por la Secretaría de Estado de política territorial (Ministerio de política territorial y función pública), hemos preparado la siguiente tabla que trata de reflejar la actividad de estas Comisiones bilaterales estatutarias.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tabla 1: Las actividades de las Comisiones bilaterales estatutarias

Comunidad Autónoma y año de reforma del Estatuto	Artículos del Estatuto que regula Comisión bilateral	Primera y última reunión registrada	Número de Reuniones	Número de Acuerdos adoptados
Andalucía (2007)	184, 220 y Disposición adicional tercera EAAnd	2007-2011	6	17
Aragón (2007)	90 y 109 EAAR	2008-2018	8	39
Cataluña (2006)	183, 210 y Disposición adicional tercera EAC	2007-2018	9	36
Castilla y León (2007)	59 EACyL	2008-2019	3	10
Extremadura (2011)	64 EAE	Aún no se constituyó	s/d	s/d
Islas Canarias (2018)	192 EAIC	2019	1	4

Fuente: elaboración propia

Esta tabla da cuenta tan solo de la actividad de las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones son recogidas en los Estatutos; aún esto, no hay que olvidar que la totalidad de las Comunidades y Ciudades Autónomas tienen su Comisión particular (y que, incluso, las estatutarias las tenían antes de ser allí recogidas). Si reparamos en la fecha de constitución de cada una de ellas, podremos advertir que la cooperación bilateral es una cuestión de larga data, lo que muestra la importancia que tienen este tipo de relaciones en el Estado autonómico¹. Además, al hablar de las regulaciones autonómicas de este instituto poco sirve la generalización, pues cada una cuenta con sus propias normas de funcionamiento.

De los datos recogidos en la tabla llaman la atención dos aspectos: en primer lugar, la casi inmediatez con la que se constituyeron las Comisiones bilaterales estatutarias de Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León y las Islas Canarias; y, en segundo lugar, que, en el caso extremeño, a ocho años de haberse aprobado la reforma del Estatuto, la Comisión aún no ha sido creada.

Por último, no hay que dejar de prestar atención a la importancia que tienen las Comisiones tras la sanción de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que incorporó al art. 33 de esta última norma dos nuevos apartados en relación con la loable misión de negociación y resolución de conflictos que tienen las Comisiones en el marco del proceso de recurso de inconstitucionalidad, modificación esta que se valió tanto de comentarios de apoyo (García Roca, 1999: 48 o Jiménez Campo, 2000: 23), como así también de alguna que otra discrepancia (Gabaldón, 1999: 48).

1. Las fechas de constitución de estas Comisiones son las siguientes: Comunidad Foral de Navarra (27.09.1984); *Comunitat Valenciana* (09.03.1987); Galicia (26.06.1987); País Vasco (29.06.1987); Murcia (15.07.1988); La Rioja (28.07.1988); *Illes Balears* (10.01.1989); Cantabria (30.04.1991); Principado de Asturias (15.12.1993); Castilla-La Mancha (08.02.1996); Madrid (03.10.2000); Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla (24.07.1995).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES***C. La actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

La cooperación vertical no solo se lleva a cabo a través de órganos como las Comisiones bilaterales, sino también a través de instrumentos jurídicos que, asumiendo la forma de Convenios, establecen una específica forma de relación entre el Estado y una Comunidad en particular. Estos instrumentos, generalmente, no son firmados por la cabeza de los Ejecutivos estatal y autonómico, sino que su suscripción se da en el marco relacional entre el Ministerio y la Consejería competente.

Su regulación deriva hoy de la LRJSP, que recoge a los Convenios entre las Administraciones en el Capítulo VI de su Título preliminar (arts. 47 a 53). Aún esto, hay que advertir que este conjunto de normas no tiene como fin específico reglar aquellos que se celebran con el propósito de favorecer la cooperación, sino que son comprensivas de un universo bien amplio aplicable a cualquier relación contractual interadministrativa. Para lo que a nosotros importa, hay que consultar directamente el art. 143.2, que indica que será a través de los Convenios como se canalicen formalmente las relaciones de cooperación; y los apartados 2 y 3 del art. 144, referidos específicamente a las técnicas de cooperación. Estos últimos indican, por un lado, que en estos instrumentos se deberán prever las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben y, por otro, que pesará sobre la Administración estatal y autonómica la obligación de mantener un registro electrónico actualizado de los convenios que se hayan suscrito.

En este marco normativo no hay que olvidar que algunos Estatutos de autonomía también recogen regulación específica al respecto, por ejemplo, los arts. 175.1 EAC; 221.2 EAAnd; 88.2 EAAR; o 58.3 EA CLM. En sus textos se reflejan una serie de disposiciones referidas a Convenios de cooperación entre el Estado y dichas Comunidades, o a otros medios de colaboración que podrían llevarse a cabo entre ambos entes. En ellos se establecen, además, ciertas reglas procesales de suscripción y publicación, que obviamente asumen matices determinados según la Comunidad. Por este motivo, a la hora de celebrarse este tipo de relaciones bilaterales, hay que recordar que contamos con numerosas regulaciones específicas con eficacia territorial limitada a las propias fronteras autonómicas que no podemos desatender.

A diferencia de lo que analizaremos (al menos formalmente) respecto de la cooperación horizontal, se puede decir que la vertical ha sido más que fructífera. Si se analizan datos oficiales provenientes del Ministerio de política territorial y función pública, es posible advertir que, entre 1984 y 2019, se han suscrito 19.820 convenios verticales², con un detalle: generalmente, el número ha ido aumentando año a año hasta 2011, periodo en el que comenzaron a mermar llegando casi a la mitad en número de los que se habían dictado hasta el momento. Esta última cuestión pudo haberse debido, por un lado, a la crisis financiera y, por otro a que, con el transcurrir de los años, existen ya convenios concretos que abordan un abanico de temas tan extenso que no se requiere la suscripción de uno nuevo. A partir del año 2013 se aprecia un nuevo incremento que da cuenta de una tendencia al alza, siendo la cantidad de convenios superiores a 450 en todos los periodos posteriores, número que sigue siendo bajo si se tienen en cuenta las cifras que existían antes de la crisis.

Para apreciar su evolución de mejor manera, hemos elaborado el siguiente gráfico en el que se podrá ver con claridad la cantidad de Convenios suscritos entre 1999 y 2018.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

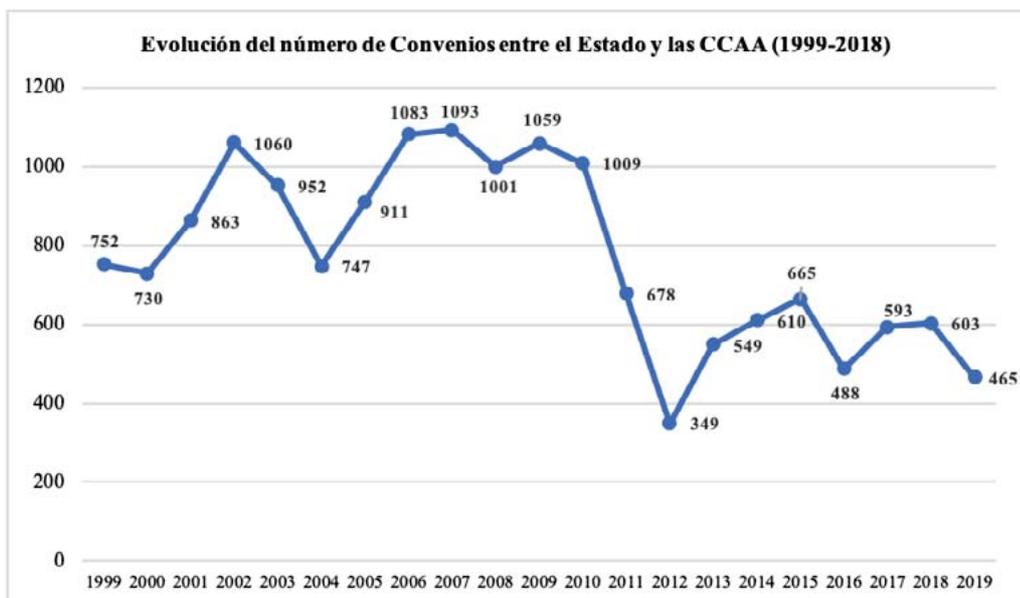
ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2019

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES



Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en <https://bit.ly/3303GXH>

Estos Convenios implican políticas públicas que requieren erogaciones por ambas partes. Así, tomando en cuenta el mismo período, han supuesto una inversión del Estado por un total de 47.247.185.549,78€, frente a 25.950.564.492,24€ de las Comunidades Autónomas, lo que representa que, a nivel global, el ente central ha costeado el contenido de estos instrumentos en un 45,07% más.

Tabla 2: la Financiación de los Convenios

Año de suscripción	Número de Convenios	Financiación del Estado (en euros)	Financiación CCAA (en euros)
1999	752	1.505.730.240,57	1.182.416.031,11
2000	730	1.621.826.652,70	726.317.404,05
2001	863	1.844.314.459,43	626.323.487,54
2002	1.060	3.539.437.143,69	1.542.105.194,20
2003	952	1.810.916.766,36	1.602.442.468,37
2004	747	1.650.482.742,92	879.265.655,81
2005	911	2.190.882.969,95	1.241.646.104,97
2006	1.083	7.523.800.493,99	3.040.332.647,03
2007	1.093	2.657.619.240,02	1.942.921.616,68
2008	1.001	3.907.231.028,50	2.432.893.943,52
2009	1.059	4.275.246.368,07	3.265.666.511,24
2010	1.009	3.156.247.124,87	3.322.207.632,50
2011	678	1.838.710.774,63	2.344.636.971,40
2012	346	411.604.734,67	159.112.947,15
2013	549	1.149.150.040,33	154.668.648,94
2014	610	1.440.807.131,42	396.558.990,55

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2019

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

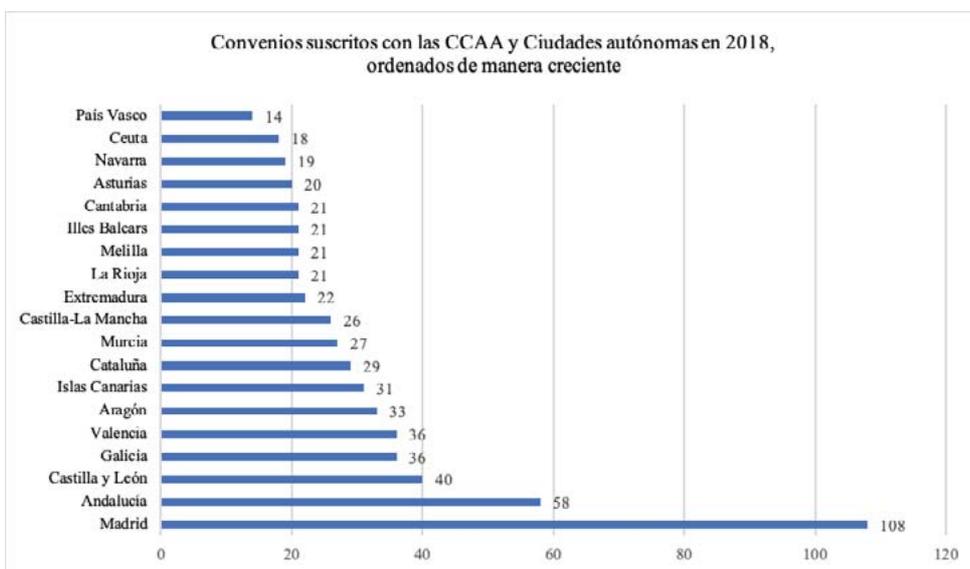
LISTA DE EVALUADORES

2015	665	571.945.805,49	116.541.920,06
2016	488	379.848.524,40	134.186.268,46
2017	593	2.789.857.164,78	275.494.966,88
2018	603	2.981.526.141,99	275.494.966,88
TOTAL	15.795	47.247.185.549,78	25.950.564.492,24

Fuente: Informe sobre los convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2018 disponible en <https://bit.ly/2BYt0Bz>

El aporte estatal ha superado casi siempre al autonómico, salvo en el año 2011, único período en el que la contribución monetaria de las Comunidades Autónomas superó a la del Estado, quizá fruto de la crisis y de los recortes que comenzaron, primero, en el nivel central. Ha sido sobre la base de estos datos que se ha abierto un debate en torno al diferente uso que el Estado ha hecho de los convenios: por un lado, Sáenz Royo (2014: 73) ha apuntado que, a través suyo, se orienta en buena medida el ejercicio de las políticas públicas autonómicas; palabras con las que discrepó poco tiempo después Biglino Campos (2015: 345, posición a la que suscribimos), quien consideró que “cabe sostener, aunque sea a título de hipótesis, que esos instrumentos son más bien formas de colaboración mediante las cuales el Estado *compensa* a las CCAA por los gastos adicionales que puedan causarle determinadas políticas, dictadas en el ejercicio de competencias de la propia entidad central” (el énfasis nos pertenece). Para sostener su afirmación, la catedrática de Derecho constitucional de la Universidad de Valladolid puso en evidencia datos cuantitativos: el Estado redujo de manera sustancial la suscripción de Convenios y las transferencias que se realizaron supusieron, al menos en 2015, tan solo el 0,7% de los ingresos totales que recibieron las Comunidades Autónomas en aquel período.

En función de los sectores de actividad en los que se enmarca la suscripción de estos Convenios y analizando tan solo el último período completo disponible (2018), es posible advertir el predominio que tienen materias como la agricultura y ganadería (65 Convenios), la investigación (53 Convenios), defensa (44 Convenios) y hacienda (34 Convenios) frente a otras como educación, seguridad o puertos, donde el número de acuerdos existentes es bastante menor (todos ellos, 15 Convenios cada uno). Asimismo, otro dato relevante es con qué Comunidad Autónoma se han celebrado los Convenios, lo que puede apreciarse en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en <https://bit.ly/3303GXH>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tomando en cuenta los datos que hemos reflejado, es posible advertir que, a la cabeza del uso de este instrumento, se encuentra la Comunidad de Madrid, con un número que supera hasta casi diez veces la cantidad de Convenios que se suscriben, por ejemplo, en el País Vasco. Tomando el total de acuerdos suscritos y teniendo en cuenta las 17 Comunidades y 2 Ciudades Autónomas, en 2018 la media arroja un total de 32 Convenios suscritos por ente, lo que supera por poco a los 28 del año 2017 y casi triplica a los 12 del año 2016.

3. La cooperación horizontal

En los Estados compuestos, la cooperación no tiene lugar solamente entre el ente central y los entes secundarios, sino también entre estos últimos entre sí. Este tipo de relaciones resultan esenciales no solo cuando existen situaciones de vecindad o algún aspecto puntual que atañe o congrega a un puñado de Comunidades Autónomas, ya que el establecimiento y sostenimiento de las relaciones entre todas ellas en un foro común es, también, un canal que permite la vigencia del principio colaborativo de manera estable. Así, este tipo de encuentros se requieren porque en su seno se propicia el intercambio de pareceres, la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a todos los entes que componen el Estado y el establecimiento de políticas públicas generales.

En el sistema autonómico, a diferencia de lo que ocurre con la cooperación vertical, la cooperación horizontal es institucionalmente muy débil, echándose en falta la existencia de una Conferencia de presidentes de Comunidades Autónomas que reúna a los titulares de los Ejecutivos de este nivel, sin la presencia en la mesa del presidente del Gobierno. Esta deuda podría ser una solución a problemas de articulación territorial, ya que allí donde la falta de diálogo o la(s) ausencia(s) en una mesa de trabajo sea(n) una constante por la presencia misma del titular del gobierno estatal, este espacio podría constituir una alternativa para el debate y la puesta en común de aquello que aqueja a una Comunidad en particular (Aguado Renedo, 2012: 187).

Más allá de lo idóneas que pueden ser este tipo de reuniones, no hay que dejar de advertir una posible derivación política que pueden tener las Conferencias del segundo nivel. Piénsese, por ejemplo, el poder que puede tener la unión de todas las Comunidades Autónomas frente al gobierno de la Moncloa en un asunto determinado, yendo en contra del parecer de quien debe velar por la unidad estatal. Esta situación podría atentar, en definitiva, contra lo que positivamente pretende el art. 145.1 CE al prohibir la federación de las Comunidades Autónomas; por ello, no está de más recordar que, frente a similar panorama, la doctrina alemana ya advirtió hace varias décadas los problemas que podrían suscitarse en el seno del Estado federal, al darle contenido al concepto de *Politikverflechtung* o enmarañamiento de decisiones (Scharpf *et al.*, 1976 o Wachendorfer-Schmidt, 2003).

En todo caso, descartada la existencia de la Conferencia horizontal, tenemos que indagar brevemente en los instrumentos convencionales que existen para poder suscribir acuerdos entre Comunidades Autónomas.

A. Los Convenios y Acuerdos del art. 145.2 CE

En el art. 145.2 CE se indica que los Estatutos de Autonomía podrán prever aquellos supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas celebrarán convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios, como así también el carácter y efectos que tendrá la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Este primer instrumento se distingue de aquel que se recoge en la última frase de este apartado, que se refiere a los "demás supuestos", sobre los que las Comunidades Autónomas no

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

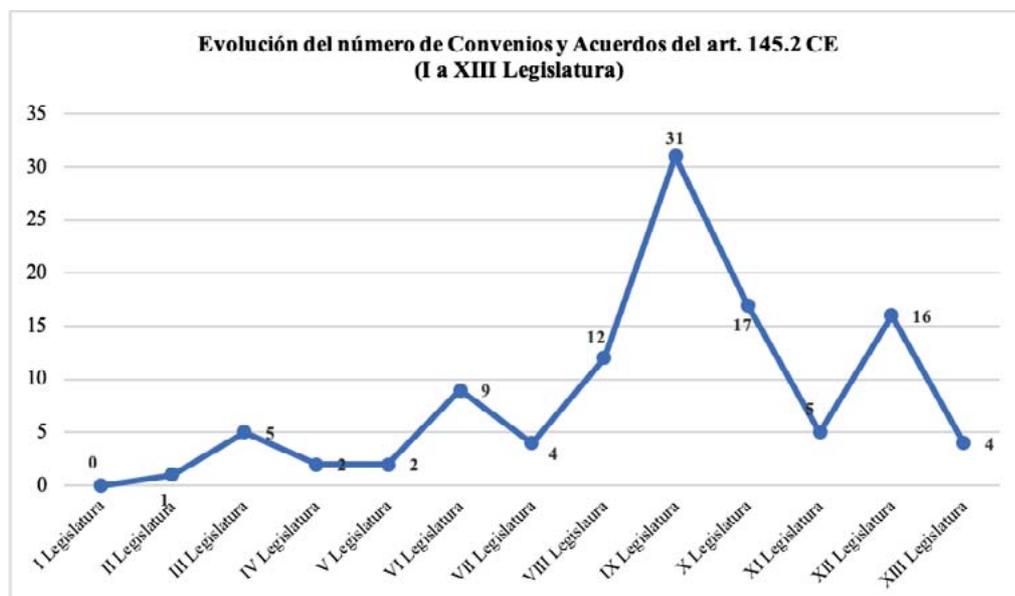
LISTA DE EVALUADORES

podrán solamente “informar” a las Cortes, sino que deberán requerir específicamente su autorización. Sin lugar a duda, el mayor experto en este tema es González García (2009 y 2011), quien se ha preocupado sobremedida por tratar de distinguir entre uno y otro supuesto, llegando a la conclusión que, en el primer supuesto, la Constitución se refiere a los “Convenios de colaboración” y, en el segundo, a los “Acuerdos de cooperación”.

Lo cierto es que este tipo de instrumentos convencionales horizontales (nos atrevemos a englobarlos bajo este nombre) establecidos en la Constitución y desarrollados en los Estatutos (con todas las diferencias que puede haber, teniendo en cuenta que existen diecisiete Estatutos distintos), no han sido regularmente utilizados por las Comunidades Autónomas, y las veces que se lo ha hecho, su práctica ha sido marcadamente *bilateral*, sobre todo entre Comunidades limítrofes. Además, han tenido un carácter netamente coyuntural, centrados en cuestiones como asistencia sanitaria, focos de incendios, homologación de títulos de transportes, o cuestiones lingüísticas (García Morales, 2009: 80)³.

Si se repara en el dato cuantitativo, la diferencia entre los Convenios horizontales y los verticales es notoriamente llamativa. Respecto de los instrumentos que comentamos en este apartado, desde 1978 a noviembre de 2019 se han suscrito tan solo 98 Convenios de colaboración o Acuerdos de cooperación, frente a los 19.820 Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, comparativamente, la cooperación horizontal contractual representa tan solo el 0,49% respecto de la vertical.

Otro dato que podemos tener en cuenta es la evolución de estas suscripciones a lo largo de las diferentes Legislaturas, lo que se recoge en el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web del Senado

3. Desde hace varios años, García Morales se encarga de realizar el análisis que se publica en el prestigioso “Informe sobre las Comunidades Autónomas” respecto de estos instrumentos convencionales horizontales y, también, de aquellos que se celebran entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En sus últimos números, García Morales ha tenido ocasión de repasar esta cuestión y confirmar sus ideas contrastándolas con la realidad. En el Informe de 2016 resaltó que “la cooperación convencional entre CCAA se formaliza mayoritariamente de forma bilateral y entre CCAA vecinas” (García Morales, 2017b: 386), destacando que aquel año el grueso de los Convenios celebrados fue por cuestiones lingüísticas. En el Informe de 2017 las cuestiones materiales recogieron también a la sanidad, espacio “donde las CCAA han parecido encontrar un ámbito de cooperación” (García Morales, 2018: 384). En el Informe de 2018 resaltó que la cooperación se dio en materia de infraestructura y asistencia sanitaria, siempre entre Comunidades limítrofes (García Morales, 2019: 371).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Como se aprecia, el número de Convenios, por lo general, ha sido creciente hasta la IX Legislatura (2008-2011), donde llega a su máximo histórico de 31 Convenios y Acuerdos suscritos. Comenzada la crisis económica, este número decae significativamente a casi la mitad (17), continuando en baja hasta la XI Legislatura (enero a mayo de 2016) que, incluso en un corto periodo, logró tramitar 5 Convenios o Acuerdos. Durante la XII Legislatura (2016-2019), con dos Gobiernos distintos, el número de estos instrumentos volvió a crecer, registrándose luego, en la última Legislatura (XIII), la aprobación o registro de comunicación de 4 de ellos.

Del número total que hemos apuntado (98), cabe aclarar dos cuestiones. En primer lugar, de los datos que se pueden consultar en la página web del Senado resulta realmente complejo identificar cuáles de estos instrumentos son realmente Convenios y cuáles Acuerdos, por lo que sería poco cierto que indiquemos el número que representa a cada uno de ellos. En segundo lugar, aclaramos algo que, incluso siendo evidente, puede aportar matices para analizar: muchos de los Convenios o Acuerdos ingresan por registro y desarrollan su proceso en una Legislatura, pero, por circunstancias exógenas a su tramitación (como puede ser la disolución de las Cortes) terminan siendo aprobados en otra; como así también que algunos de ellos no llegan nunca a ser considerados en los plenos por la retirada del expediente por parte de las Comunidades.

B. Los Protocolos

Frente al escaso uso de los Convenios y Acuerdos referidos precedentemente, las Comunidades Autónomas han optado por utilizar los llamados "Protocolos" para formalizar sus relaciones horizontales. Se trata de una suerte de "vía de escape" ante una regulación multinivel compleja, que ha disuadido la opción por su uso. El Tribunal ha avalado desde hace muchos años su empleo y los ha considerado "declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación", cuestión por la cual no estarían sujetos a los requisitos formales previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos (STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 3).

Al no constituir formalmente ninguna de las figuras recogidas en el art. 145.2 CE, este instrumento permite a las Comunidades Autónomas *evadir* el proceso recogido en la Constitución, los Estatutos y los arts. 138 y 139 del Reglamento del Senado, salvando así las dificultades que ello conlleva. De allí que el protocolo resulta "el instrumento preferido por las CC.AA. para formalizar entre ellas relaciones de cooperación interautonómicas, lo que suscita hasta qué punto pueden ser a veces la 'puerta trasera' para esquivar las garantías públicas de la regulación constitucional y la también compleja regulación estatutaria para suscribir un convenio entre CC.AA., a los efectos del art. 145.2 CE" (García Morales, 2017a: 220).

A ciencia cierta, determinar el número de protocolos existentes actualmente resulta sumamente complejo, sobre todo porque muchos de ellos (sobre todo, los más antiguos) no han sido publicados y porque hasta la entrada en vigor de las leyes que regulan la transparencia a nivel estatal y autonómico y de la LRJSP, no existía una real obligación de dar publicidad a este tipo de instrumentos. Hoy, el deber existe y muchas Comunidades Autónomas han impulsado la creación de "Registros de Convenios" que ayudarán a que paulatinamente aflore a la superficie esta cooperación sumergida durante años en el Estado autonómico (García Morales, 2017a: 231).

Tomando en cuenta todos los instrumentos convencionales que permiten entablar relaciones entre las Comunidades Autónomas, nos permitimos detenernos para reflexionar y apuntar un par de ideas al respecto. En primer lugar, que exista un medio específico establecido constitucionalmente para llevar adelante la cooperación

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

horizontal convencional en nada quita la posibilidad de que se pueda utilizar un medio alternativo: los protocolos. Nuestra idea apunta a lo siguiente: lo que importa, más allá de la forma específica que se adopte, es que las Comunidades Autónomas puedan cooperar realmente y gestionar, de manera conjunta, aquellas competencias que comparten. En este sentido, creemos que, de llevarse a cabo una reforma constitucional, habría que pensar seriamente si la actual regulación recogida en el art. 145.2 CE ha propiciado de manera eficaz este tipo de colaboración o si la regulación excesiva (Constitución más Estatutos de Autonomías más Reglamento del Senado) ha sido un freno a la cooperación horizontal. En segundo lugar, tomando el dicho popular, hay que pensar si “el hábito hace al monje” o no. Para ser más claros: ¿es realmente necesaria la existencia de un Convenio, Acuerdo o Protocolo allí donde se requiera una cooperación inmediata, por ejemplo, ante una situación de catástrofe o que, por su emergencia, requiera una solución urgente? No hablamos solo de un incendio en un fundo que traspasa las fronteras de una Comunidad Autónoma y que requiere que los bomberos de una -incluso si no hay un convenio específico que lo autorice-, actúen para sofocar las llamas de la otra. Piénsese, por ejemplo, en aquellas materias sensibles que insumen presupuesto autonómico, como la salud. Tomando esta competencia como parámetro, ¿podría negársele la atención médica (vía seguridad social) a una persona de la Comunidad A que requiere atención de urgencia en la Comunidad B y a la que se le niega dicha atención por no existir un Convenio, Acuerdo o Protocolo que permita la repercusión del gasto? Creemos que, ante situaciones como estas, las respuestas no deben hacerse esperar a la firma de un instrumento escrito, sino tan solo a un llamado telefónico entre los responsables de las Comunidades. En fin, la naturaleza de la cooperación reside, precisamente, en *cooperar*, lo que implica una *operación conjunta*, naturaleza de la cual no deriva necesariamente la obligación de un instrumento escrito específico que la articule, más aún en un Estado compuesto como el español.

4. La cooperación multinivel: las Conferencias sectoriales

El último punto que nos toca analizar es la cooperación institucional *multinivel*, comprensiva de las Conferencias sectoriales. Las categorizamos de esta forma por corresponder al segundo nivel de responsabilidades de los Ejecutivos estatal y autonómicos (Ministerios y Consejerías) y porque algunas de ellas se desenvuelven en el ámbito de materias que no se circunscriben tan solo a una cartera ministerial.

Estamos ante un caso de *cooperación técnica*, cuya regulación inicial se remonta al art. 4 del proyecto de la LOAPA (hoy art. 4.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico) y que, actualmente, también están recogidas en la LRJSP, particularmente entre sus arts. 147 y 152, donde se da cuenta de las numerosas reglas que gobiernan este órgano de cooperación, naturaleza dada por el art. 145.

Las Conferencias sectoriales dan cuenta de la cooperación multilateral desarrollada por el Estado y las Comunidades en ámbitos donde las competencias se encuentran interrelacionadas y requieren una realización conjunta. Actualmente, estas Conferencias “desempeñan un papel que excede el intercambio ‘de puntos de vista’ y el ‘examen en común de los problemas de cada sector’, a que se refería el Tribunal Constitucional en la Sentencia de la LOAPA. En realidad, son un instrumento fundamental de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico” (Menéndez Rexach y Solozábal Echavarría, 2011: 31). Por ello, no resulta exagerado afirmar que constituyen el órgano mejor estructurado, más desarrollado y con mayor eficiencia de las relaciones intergubernamentales en España, de ahí la importancia de su análisis.

La cantidad de Conferencias creadas da idea de la trascendencia que tienen como motor de la cooperación multilateral: desde 1978 a la actualidad, suman un total

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de 45 en ámbitos de lo más variopinto, no circunscribiéndose a aquellos sectores tradicionales de salud, educación o fomento. En cuanto a su calidad, hay estudios enfocados su funcionamiento donde se hace referencia a que las Conferencias que más actividad tienen son aquellas en las que el Estado tiene importantes competencias de coordinación, o en las que el nivel de interrelación competencial es más intenso (González Gómez, 2006: 112-113 y, a nivel general, Mondragón Ruiz de Lezana, 2015). En otros casos, el nivel creciente de actividad se ha debido a factores externos, como la influencia de políticas europeas o traspasos competenciales. Aún esto, no hay que desconocer que muchas de ellas no tienen prácticamente actividad y que, si desapareciesen, quizá la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ese ámbito específico podría seguir funcionando de igual manera.

Por último, en cuanto a la participación, algunos estudios sobre el tema han confirmado que las Comunidades Autónomas tienen mayor interés por acudir a aquellas Conferencias donde hay un contenido político más marcado y/o en aquellas que establecen criterios de reparto de cantidades importantes de recursos financieros, siendo notoriamente menor aquellas de perfil netamente técnico. También, se ha dicho que “la función que desempeñan por excelencia las Conferencias Sectoriales en la praxis las reduce a repartidoras de subvenciones del Estado entre las CCAA. El estímulo financiero como incentivo para cooperar es especialmente relevante, dada la dependencia que tienen las CCAA en el sistema autonómico de fuentes de financiación externas y, en particular, estatales” (García Morales, 2016: 129).

IV. CONCLUSIONES

En los Estados compuestos, la cooperación, como un instituto propio que se desprende del principio de colaboración, resulta un instrumento eficaz para que los Ejecutivos puedan llevar adelante la gestión común del entramado competencial y, así, se logre en definitiva el propósito último al cual todas sus acciones están destinadas: el bienestar general de los ciudadanos y el desarrollo relativo de los territorios.

En el sistema autonómico, con todas las disfunciones competenciales y normativas existentes, la cooperación resulta imperiosa, pues es el canal que permite el contacto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto a nivel vertical como horizontal; contacto este último que favorece la articulación, disminuye el conflicto y propicia el diálogo y la participación en la toma de decisiones. Visto de esta forma, de la cooperación todo serían virtudes, aunque no es tan así. No debemos olvidarnos de que, por querer favorecer la cooperación, el Estado puede incurrir en una excesiva regulación que termina, en definitiva, funcionando en un sentido contrario al pretendido, generando dificultades para la colaboración real. Lo que queremos apuntar es que en nuestro Estado (y en cualquiera que adopte la forma compuesta) no se puede prescindir de la cooperación, pero que la formalización de los medios, instrumentos y órganos que la canalizan no deben dejar de atender a que existen cuestiones que requieren de una *prudente informalidad*.

El exceso de bilateralidad en España ha hecho que el trato que impera en el Estado autonómico sea el de “tú a tú”, y no el de “todos con todos”. En este sentido, no debemos dejar de pensar que la cooperación técnica multinivel es necesaria, pero también lo es aquella que canaliza a nivel horizontal y vertical una serie de decisiones políticas que ayudan a que se lleven a cabo políticas públicas que favorecen el desarrollo del día a día del Estado.

Las claves del cambio en España, teniendo en cuenta el panorama que hemos intentado describir, residen, quizá, en cambiar la forma en que se piensan las relaciones

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

intergubernamentales, abriendo paso a una mayor informalidad y al desarrollo no sólo de mayor horizontalidad, sino también de verticalidad desde el primer nivel de gobierno. También, este cambio debe suponer una necesaria aclaración por parte del Tribunal Constitucional de lo que suponen cada uno de los diversos institutos que conforman el principio de colaboración, para que se deje de lado así la ambigüedad y se pase a un panorama de mayores certezas respecto de su contenido. Una vez hecho esto, será más fácil entender si la naturaleza principialista de la cooperación permite (o no) que sea tomada como un parámetro para entender la constitucionalidad de aquellos actos u omisiones que atenten contra ella.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AGUADO RENEDO, César (2012): "Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas", en Matia Portilla, Francisco Javier: Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías, Comares, Granada, pp. 171-191.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1989): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (I): auxilio y coordinación", en Aja, Eliseo (dir.): El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, 1º ed., 1º reimp., Tecnos, Madrid, pp. 393-409.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos (2017): "Arts. 140-154", en Campos Acuña, Concepción (dir.): Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, Wolters Kluwer, Madrid, pp. 545-569.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2015): "Eva Sáenz Royo: Desmontando mitos sobre el Estado autonómico", en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 104, CEPC, Madrid, pp. 339-348.
- BUBJÄGER, Peter (2017): "El federalismo cooperativo en Austria", en Tudela Aranda, José y Hofmeister, Wilhelm (eds.): Sistemas federales, una comparación internacional, Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 179-202.
- CARRANZA, Gonzalo Gabriel (2018): "La vigencia del principio federal en un sistema con alto grado de centralización: la República democrática de Austria como modelo de Estado federal unitario", en Bernal, Marcelo y Pizzolo, Calógero (dirs.) y Carranza, Gonzalo Gabriel (coord.): Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y gobierno multinivel, UNC-Astrea, Córdoba, pp. 59-95.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (2019): Manual de Derecho administrativo, Civitas Thomson Reuters, Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1990): "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", en Cano Bueso, Juan (ed. y coord.): Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, Tecnos y Parlamento de Andalucía, Sevilla, pp. 119-134.
- DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana (1994): "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", en Documentación administrativa, núm. 240, INAP, Madrid, pp. 265-353.
- EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta (2017): "Relaciones de colaboración intergubernamental en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer", en Revista General de Derecho Constitucional, núm. 24, Iustel, Madrid, pp. 1-27.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2005): La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico, Iustel, Madrid.
- GABALDÓN, José (1999): "Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional", en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 4, UNED, Madrid, pp. 13-89.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2009): "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 86, CEPC, Madrid, pp. 65-117.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2009a): "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 86, CEPC, Madrid, pp. 65-117.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- GARCÍA MORALES, María Jesús (2016): "El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España ¿trabajan juntos?", en Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici, núm. 1 año (2016), Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 117-161.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2017): Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2017b): "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", en Aja, Eliseo et al. (dirs.): Informe Comunidades Autónomas 2016, IDP, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2018): "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", en Aja, Eliseo et al. (dirs.): Informe Comunidades Autónomas 2017, IDP, Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús (2019): "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", en Aja, Eliseo et al. (dirs.): Informe Comunidades Autónomas 2018, IDP, Barcelona.
- GARCÍA ROCA, Javier (1999): "Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional", en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 4, UNED, Madrid, pp. 13-89.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2009): "Un distingo constitucionalmente relevante: Convenios de colaboración vs. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas", en Revista de Estudios Políticos, CEPC, Madrid, pp. 97-118.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2011): Parlamento y convenios de cooperación, CEPC, Madrid.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Alfredo (2006): "La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias sectoriales", en López Nieto, Lourdes (coord.): Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación, Dykinson, Madrid, pp. 97-114.
- ISENSEE, Josef (2008): "Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz", en Isensee, Josef y Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, pp. 3-199.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio (1985): Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (2000): "Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)", en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 59, CEPC, Madrid, pp. 11-27.
- LHOTTA, Roland y VON BLUMENTHAL, Julia (2015): "Intergovernmental relations in the Federal Republic of Germany: complex co-operation and party politics", en Poirier, Johanne et al. (eds.): Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics, Oxford University Press, Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Ontario, pp. 206-238.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2011): El principio de colaboración en el Estado autonómico, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, Jaione et al., (2015): Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento, INAP y Universidad del País Vasco, Madrid.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

- SÁENZ ROYO, Eva (2014): Desmontando mitos sobre el Estado autonómico para una reforma constitucional en serio, Marcial Pons, Madrid.
- SCHARPF, Fritz W.; REISSERT, Bernd y SCHNABEL, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Scriptor Verlag Kronberg, Alemania.
- TAJADURA, Javier (1998): El principio de cooperación en el Estado autonómico, Comares, Granada.
- TAJADURA, Javier (2018): "La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma", en Revista de Derecho Político, núm. 101, UNED, Madrid, pp. 549-572.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (2003): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. ■