

El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos?

María Jesús García Morales

En el Estado autonómico, la cooperación es una pieza básica como en cualquier sistema políticamente descentralizado. En el panorama comparado, España es uno de los países donde la cooperación se halla más regulada por el Derecho. Sin embargo, esa regulación no siempre ha impulsado un buen uso de los instrumentos cooperativos. En el presente trabajo, se analizan tres niveles: la dimensión vertical, la dimensión horizontal y la dimensión europea de las relaciones cooperativas, tanto en la norma, como en la aplicación de la norma, lo que permitirá concluir que en el sistema español la regulación de la cooperación ha aportado muchas veces cambios jurídicos y expectativas de cambio, pero no cambios reales en la praxis de la cooperación, ni un mejor uso de los instrumentos existentes. La nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público constituye, por el momento, el último eslabón en el proceso de regulación de los órganos de cooperación intergubernamental. Aunque contiene algunas novedades, con su entrada en vigor en octubre de 2016, difícilmente se podrán suplir ex lege los déficits de la cooperación en España.

1. Introducción

La Real Academia de la Lengua Española define cooperar como “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”. El proceso de descentralización política, que ha permitido en España transitar de un Estado centralista al Estado autonómico, hizo surgir pronto algo nuevo como era la necesidad de diálogo, discusión y cooperación entre el poder central y las Comunidades Autónomas (CCAA), una relación cuyos protagonistas absolutos han sido los Ejecutivos de ambas instancias, propiamente los miembros de los mismos. Sin embargo, ¿los Gobiernos del poder central y de las CCAA, en realidad, trabajan juntos para lograr objetivos comunes?

No debe olvidarse por qué y para qué ha surgido la cooperación en el Derecho comparado. El término federalismo cooperativo empezó a

tener predicamento a mediados del siglo pasado en Estados Unidos y Alemania. Frente al llamado federalismo dual, basado en el ejercicio separado de competencias por parte de cada instancia, la expresión de federalismo cooperativo pasó a designar la interacción entre el poder central y los estados miembros para solventar un número creciente de problemas que, por su transversalidad y complejidad, requerían la suma de esfuerzos entre ellos. De hecho, en Alemania, cuna y paradigma del federalismo cooperativo en el ámbito europeo, la palabra cooperar (*zusammenarbeiten*) significa literalmente “trabajar juntos”.

Sin embargo, más allá de la acepción común de cooperación, ¿qué significa cooperar en el Estado autonómico? La figura del jurista persa es bien conocida entre los estudiosos de Derecho Constitucional en España. En 1981, fue utilizada por el Profesor Cruz Villalón, exVicepresidente del Tribunal Constitucional, para explicar la estructura territorial del Estado diseñado por la Constitución de 1978¹. Si el jurista persa, como cualquier observador extranjero y/o externo, estudiase la cooperación en España y su regulación jurídica, sin atender a su dimensión empírica, construiría una imagen irreal de lo que es y de lo que representa la llamada cooperación intergubernamental en el Estado autonómico.

Por lo pronto, en el Derecho español la construcción de las relaciones entre Gobiernos se ha apoyado en tres términos altamente abstractos y, por ello, no siempre técnicamente precisos: colaboración, cooperación y coordinación. La jurisprudencia constitucional ha reconocido un deber de colaboración que ha identificado o concretado en diversas ocasiones, sobre todo, con una de sus manifestaciones más tangibles: el deber de auxilio mutuo y de información recíproca para el eficaz ejercicio de las respectivas competencias. Sin embargo, el Alto Tribunal no ha llegado a elaborar una doctrina comparable con el paradigma que representa la potente y perfilada construcción jurisprudencial de la *Bundestreue* en Alemania.

Más allá de ello, el propio Tribunal Constitucional ha utilizado en reiteradas ocasiones los términos cooperación y colaboración también co-

(1) P. CRUZ VILLALÓN, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEPC, 1999.

mo acepciones sinónimas, e incluso intercambiables. En su jurisprudencia, ha hablado del principio de cooperación y de colaboración (o directamente, de cooperación y colaboración). Al respecto, ha señalado que el principio de cooperación o de colaboración, pese a no estar previsto expresamente en la Constitución, es imprescindible para el funcionamiento del Estado autonómico. Es posible encontrar en la jurisprudencia frecuentes apelaciones a la colaboración y a la cooperación, entre otros casos, para resolver problemas cuando concurren competencias del Estado y de las CCAA sobre un mismo ámbito, para articular el poder de gasto del poder central en las CCAA, o con relación a las políticas europeas y su ejecución interna. El Tribunal Constitucional ha conectado la cooperación y la colaboración con la voluntariedad para diferenciarlas de la coordinación, un tercer concepto, que ha ligado con la idea de imposición.

El Alto Tribunal ha venido identificando la coordinación con aquellos supuestos en los que el Estado central ostenta la competencia del mismo nombre para establecer la fijación de medios y sistemas de relación que garanticen la unidad de actuaciones – esencia de la coordinación según la jurisprudencia constitucional – y, con ello, la homogeneidad en determinados aspectos en todo el territorio y la eficacia de las medidas a tomar (tal es el caso de las competencias estatales de coordinación de la actividad económica, de la investigación científica y técnica, o de la sanidad: arts. 149.1.13, 149.1.15 y 149.1.16 CE). En estos supuestos, no hay una actuación voluntaria pactada de ambas instancias, sino una actuación unilateral del Estado y obligatoria para las CCAA. Sin embargo, el concepto de coordinación no se agota en esa acepción aparentemente clara, pues, junto a dicha coordinación obligatoria como competencia estatal, la jurisprudencia ha reconocido una suerte de coordinación también voluntaria (y, por tanto, no impuesta) donde el Estado y las CCAA – sin competencia específica del poder central – en igualdad de condiciones, y cada uno desde sus respectivos títulos, pueden acordar un modo de actuación pactado por ambos con los fines coordinadores indicados².

(2) Más detalles sobre el debate y los problemas en torno a esta delimitación conceptual, *vid.* los trabajos clásicos de A. MÉNEDEZ REXACH, *La cooperación, ¿un concepto jurídico?*, en

Hecho este breve apunte terminológico, en España, el Derecho y, en especial las leyes, han regulado principalmente las formas de la cooperación esto es, sus estructuras orgánicas y procedimientos, y, veces, también sus objetivos y contenidos. De hecho, es difícil encontrar un país políticamente descentralizado en el entorno europeo donde las formas de la cooperación hayan sido tan reguladas como en el Estado autonómico.

La intervención del Derecho en la cooperación se encuentra desde el inicio en la agenda política y normativa del sistema español. La primera norma que reguló la cooperación fue la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, a la que sucedió la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Un hito importante en ese proceso regulatorio fueron las reformas de algunos Estatutos de Autonomía (la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma) que se han producido en la última década y que no sólo han dado una visibilidad política y jurídica sin precedentes a la cooperación vertical y horizontal, sino que incluyen un potencial de cambio en el panorama cooperativo que la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, ha matizado pero no ha desactivado en todo caso. La última norma que ha abordado la cooperación en España ha sido la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

Documentación administrativa, n. 240, 1994, pp. 11-50 y A. DE MARCOS, *Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación*, en *Documentación administrativa*, n. 240, 1994, pp. 265-353. Más recientemente, *vid.*, M. ALMEIDA CERREDA, *Las relaciones entre Administraciones Públicas: colaboración, control y conflicto*, T. CANO CAMPOS (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 425-460, y en particular, pp. 429-436. Asimismo, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, Tomo VIII. La organización territorial del Estado-1*, 4ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2015, pp. 232-233, 235-236. Específicamente, sobre la falta de precisión de estos términos en la jurisprudencia constitucional (en especial, colaboración y cooperación), P. CRUZ VILLALÓN, *La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación*, en J. CANO BUESO (Ed. y Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, pp. 119-134. Sobre ello también, *vid.* M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 45-53; M.J. GARCÍA MORALES, *Artículo 88 [Coordinación con el Estado]*, y *Artículo 219 [Principios]*, en P. CRUZ VILLALÓN, M. MEDINA GUERRERO (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, respectivamente en vol. 1, pp. 1411-1418, y vol 2, pp. 3027-3038.

Público, cuya entrada en vigor está prevista en octubre de 2016. En cierta manera, el reconocimiento jurídico de la cooperación en el Estado autonómico puede generar a un observador externo una apariencia de cooperación, si este observador, tras analizar el ordenamiento español, llega a la conclusión de que el Derecho prevé unos órganos y unos mecanismos para trabajar juntos (entre el Estado y las CCAA o entre las propias CCAA) porque dichos instrumentos funcionan, o bien van a funcionar. Sin embargo, esa conclusión no es siempre cierta. El Derecho ha creado unos instrumentos de cooperación, pero ello no ha garantizado que funcionen, ni que funcionen bien. La eventual apariencia de cooperación que puede generar la previsión jurídica dista mucho de la realidad en la práctica cooperativa en España.

El objeto de estas páginas es examinar en qué consiste realmente cooperar en el Estado autonómico en los órganos creados al efecto a raíz de – y a pesar de – los cambios normativos en la dimensión vertical (primero), en el plano horizontal (segundo), y en la dimensión europea de la cooperación interna (tercero), para, a la vista de todo ello, examinar qué representa en esta materia la aprobación de la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y así concluir, por último, con una prospectiva sobre la posibilidad de cambios y sobre cambios posibles para mejorar la calidad de la cooperación en el Estado autonómico.

2. La situación de partida

2.1 La dimensión vertical: ¿algo más que cooperación financiera?

Ante la debilidad de los instrumentos de relación horizontales que sí regula la Constitución española, la cooperación en España es casi sinónimo de relación entre el poder central y las CCAA, aunque es sobradamente conocido que los instrumentos entre el Estado y las CCAA (entre ellos, órganos de cooperación intergubernamental, tales como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales) no están previstos por la Constitución de 1978³.

Por una parte, ¿qué prevé el Derecho sobre la cooperación vertical? En

(3) E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2010, pp. 195-226.

el ordenamiento español, existe un diseño jurídico de las estructuras de cooperación entre el poder central y las CCAA.

Los órganos e instrumentos de la relación cooperativa vertical que regula el Derecho español no difieren sustancialmente de los que existen en el Derecho Comparado, pero sí el número, el rango y el contenido de las normas que regulan dichos órganos y técnicas en España⁴. Debe señalarse que en nuestro sistema no existe una Ley de la Cooperación explícitamente aprobada como tal, sino un conjunto de normas que regulan los diversos instrumentos de la cooperación vertical.

Formalmente, hay una Conferencia de Presidentes creada en 2004 y regulada mediante un reglamento interno, de 14 de diciembre de 2009. La Conferencia se configura como «el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla» (art. 1). Sobre el papel, sus funciones son ambiciosas y pueden reagruparse en dos grandes cometidos: por un lado, la discusión de temas de alta política en el Estado autonómico (discusión sobre directrices de políticas de Estado, actuaciones conjuntas de carácter estratégico o de importancia relevante); y, por otro lado, el impulso de las relaciones de cooperación entre el poder central y las CCAA (ya sea de forma genérica, ya sea de forma específica a través de un papel orientador de los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de los órganos multilaterales de cooperación). De acuerdo con el reglamento interno, la Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año convocada por el Presidente del Gobierno central con una antelación mínima de veinte días, aunque también caben reuniones extraordinarias. Los resultados de la Conferencia pueden ser acuerdos (adoptados por consenso) o recomendaciones (aprobadas por mayoría)⁵.

(4) Un exhaustivo tratamiento de los instrumentos de cooperación en el panorama comparado puede verse en J. POIRIER, CH. SAUNDERS, J. KINCAID (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Ontario, Oxford University Press, 2015. Asimismo, en el ámbito comparado europeo *vid.* L. VANDELLI, *Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales*, *Revue française d'administration publique*, n. 121-122, 2007, pp. 19-34. Asimismo, una obra de referencia clásica, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.

(5) F. REVIRIEGO PICÓN, *The Conference of Presidents at the crossroads of institutional loyalty*, en

Mucha más solera que la Conferencia de Presidentes, tienen en el sistema español las Conferencias Sectoriales que empezaron a constituirse a principios de los años Ochenta justamente al iniciarse la construcción del Estado autonómico. Formalmente, las Conferencias Sectoriales son foros donde acuden miembros de los Gobiernos del Estado y de las CCAA con un ámbito de trabajo acotado a un área temática. Las Conferencias Sectoriales, según reza la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, todavía vigente en este punto y la primera norma que las ha regulado, son foros para «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos» (art. 1.1), llamados a reunirse «reguladamente, al menos dos veces al año» (art. 4.1).

Sin embargo, la norma que ha disciplinado el régimen de las Conferencias Sectoriales en los últimos veintitrés años ha sido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁶, una norma que ha regido la vida de este órgano de cooperación durante más de dos décadas, pero ya con una fecha de vigencia limitada, pues será sustituida en este punto (junto con la Ley 12/1983) por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya entrada en vigor se ha previsto el 2 de octubre de 2016.

La Ley 30/1992 ha dispuesto que el poder central y las CCAA pueden crear órganos multilaterales (en alusión a las Conferencias Sectoriales): «en aquellas materias en las que exista interrelación competencial con funciones de coordinación o cooperación según los casos» (art. 5.1). Esta norma ha introducido, tras su reforma en 1999, la importante noción de interrelación competencial como presupuesto de la cooperación. Se trata de una noción básica, pues, como se ha indicado, el tra-

Revista General de Derecho Público Comparado, n. 14, [número monográfico: *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis*, coordinado por: S. RAGONE], 2014, pp. 1-20; C. AGUADO RENEDEO, *Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas*, en J. MATÍA PORTILLA (Coord.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Madrid, CEPC, 2012, pp. 171-186.

(6) Entre los numerosos comentarios a la Ley 30/1992, J. TORNOS MAS, *Artículo 5. Conferencias Sectoriales y órganos de cooperación*, en M. SÁNCHEZ MORÓN, N. MAURANDI GUILLÉN (Dir.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Madrid, Lex Nova, Thomson Reuters, pp. 52-59.

bajo en común entre las distintas instancias de poder en un sistema descentralizado surge para resolver problemas que no pueden encararse por una sola instancia. Esa es su razón de ser.

Más allá de sus funciones, *ex lege* se han regulado también la composición y el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. Estos foros reúnen a miembros de los Ejecutivos del poder central y de las CCAA (Ministros del poder central y Consejeros de las CCAA), pero el Ministro del ramo no sólo las preside, sino que decide cuándo se convocan y qué temas se discuten en ellas, pues es quien determina el orden del día. La Ley 30/1992 también hace referencia a sus decisiones que pueden adoptar la forma de acuerdos de Conferencias Sectorial, así como a la posibilidad de que las Conferencias creen Grupos de trabajo. En un ejercicio de remisión a la autorregulación, la Ley 30/1992 ha confiado a los reglamentos internos de cada Conferencia el establecimiento del régimen de cada Conferencia. Esa norma autorreguladora es la que perfila aspectos relativos a las funciones de la Conferencia, su convocatoria y orden del día, la regla de adopción de decisiones (por lo común, la unanimidad y, excepcionalmente, la mayoría) y los productos resultantes de las Conferencias, entre los cuales destacan los acuerdos de Conferencia Sectorial, convenios o planes y programas conjuntos⁷.

En paralelo a las Conferencias Sectoriales, han surgido las Comisiones Bilaterales entre el poder central y cada una de las CCAA también desde los inicios del Estado autonómico. Este tipo de órganos constituyen posiblemente una de las singularidades más destacadas del sistema cooperativo español⁸. La Ley 30/1992, tras su reforma en 1999, ha dado reconocimiento jurídico con rango legal a estos órganos de cooperación bilateral y sin especialización temática, compuestos por miembros de los Gobiernos del Estado y de las CCAA (miembros de sus

(7) J.C., DUQUE VILLANUEVA, *Las Conferencias Sectoriales*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27, 2007, pp. 113-153. Una aproximación más politológica en S. LEÓN, M. FERRÍN, *Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain*, en *South European Society and Politics*, Volume 16, Issue 4, 2011, pp. 513-532.

(8) M.J. GARCÍA MORALES, X. ARBÓS MARÍN, *Intergovernmental Relations in Spain: An Essential but Underestimated Element of the State of Autonomies*, en J. POIRIER, C. SAUNDERS, J. KINCAID (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, cit., pp. 360-362.

respectivos Gobiernos, pero nunca sus Presidentes). A diferencia de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales pueden convocarse a petición de cualquiera de las partes, pero, al igual que aquellas, la ley sitúa esa relación bilateral «en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos» (art. 5.1).

En 2000, una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dio un nuevo impulso a las Comisiones Bilaterales, al atribuirles la función de resolución extrajudicial de conflictos entre el poder central y cada una de las CCAA, antes de residenciarlos en el Tribunal Constitucional, con el objetivo de reducir el alto nivel de conflictividad competencial que llegaba al Alto Tribunal. De esta manera, y desde entonces, el Estado y las CCAA pueden intentar reconducir sus discrepancias en el seno de una de estas Comisiones Bilaterales antes de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una ley o norma con rango del ley del Estado, o bien de una Comunidad Autónoma (art. 33.2 LOTC).

Los nuevos Estatutos de Autonomía que se han aprobado en algunas CCAA (en concreto, en ocho CCAA entre 2006-2011) han representado reformas de calado – e incluso la aprobación de nuevos textos por completo – y han supuesto el reconocimiento jurídico de las Comisiones Bilaterales en su texto. Los Estatutos de Autonomía son una norma que sólo puede regular las relaciones de una Comunidad Autónoma con el poder central, pero no instrumentos multilaterales que deben abordarse en una norma del Estado. Por ello, los nuevos Estatutos han aprovechado el espacio regulatorio que permite esta sede normativa para regular un instrumento entre cada Comunidad y el Estado como son las Comisiones Bilaterales⁹. El resultado de esa operación normativa es singular: hay CCAA que tienen Comisión Bilateral en el nuevo Estatuto de Autonomía y otras CCAA con o sin nuevo Estatuto que tienen ese órgano bilateral con el Estado pero sin estar previsto en su texto estatutario.

(9) E. ALBERTI ROVIRA, *¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)*, en G. RUIZ-RICO (Coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Universidad de Jaén, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 713-736.

Tal como se avanzaba, no todos los Estatutos de Autonomía de segunda generación han optado por prever Comisiones Bilaterales (el texto valenciano y el balear no lo han hecho). Sin embargo, la incorporación en el Estatuto catalán de 2006 de una Comisión Bilateral entre Cataluña y el Estado ha sido determinante para ser emulada en la mayoría de los Estatutos de Autonomía posteriores, aunque con formatos muy diversos¹⁰. Los resquemores que ha suscitado esa nueva bilateralidad formalizada estatutariamente – con la amplia enumeración de funciones que se les asignan algunos casos¹¹ – han sido zanjados por el Tribunal Constitucional, al negar categóricamente que esta Comisión pueda ser una instancia de codecisión entre el Estado español y Cataluña de corte confederal, pues los sujetos de la misma son dos elementos constitutivos del Estado español. Asimismo, el Alto Tribunal ha declarado que no es un instrumento de cooperación excluyente de otros, sino un mecanismo más y su participación en el mismo es voluntaria en atención al principio de indisponibilidad de las competencias¹².

Ahora bien, tras ese diseño jurídico de estructuras de cooperación entre el Estado y las CCAA, ¿cuál ha sido la realidad de esa cooperación formal?

En la práctica, la Conferencia de Presidentes, en teoría el máximo órgano de cooperación entre Gobiernos, se ha reunido en cinco ocasiones desde su creación en 2004 hasta 2015. No se ha convocado desde 2012, por más que su reglamento interno prevé una reunión anual¹³. Y

(10) M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 60-61, 2007, pp. 65-84.

(11) Sus cometidos, hacer propuestas y adoptar acuerdos, se proyectan sobre múltiples ámbitos en los que exista una afectación a competencias o intereses de Cataluña: proyectos de ley, programación económica general del Gobierno del Estado, impulso y evaluación de la cooperación, prevención de conflictos competenciales, la propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas estatales en las que la Generalitat tenga representación, seguimiento de la política europea y acción exterior, así como todas aquellas que sean de interés para las partes (art. 183 EAC) y también todas aquellas que aparecen a lo largo del articulado del Estatuto. Con una amplitud similar, la Comisión Bilateral en el Estatuto de Andalucía (art. 220 EAAnd).

(12) STC 31/2010, FJ 115.

(13) Las primeras cuatro Conferencias de Presidentes se han convocado a instancia de su

cuando se ha reunido, la improvisación con la que se ha convocado dicha Conferencia (aunque se hayan respetado los veinte días reglamentarios como mínimo) no ha permitido preparar los ambiciosos temas que se pretenden abordar con profundidad por el poder central y por las CCAA en este foro. El diseño de funcionamiento de la Conferencia tampoco ha conseguido implicar a las CCAA: el Presidente del Estado es quien decide cuándo se convoca dicha Conferencia y de qué temas se va hablar en ella, de modo que las CCAA muchas veces han acudido más por cortesía institucional que con la convicción de que se vayan a adoptar acuerdos útiles en su seno. El balance de la Conferencia, de momento, resulta bastante pobre, pues ni ha conseguido consolidarse, ni ha propiciado resultados tangibles, ni ha logrado una *auctoritas* necesaria para cumplir con sus importantes funciones e implantarse en el escenario institucional.

Por su parte, las Conferencias Sectoriales son los instrumentos centrales de la cooperación porque implican a todas las CCAA. Ahora bien, sobre una red de más de treinta Conferencias Sectoriales, sólo alrededor de la mitad son Conferencias Sectoriales “vivas”, esto es, son Conferencias activas que se reúnen de manera regular y de ellas aproximadamente una decena se reúnen «al menos dos veces al año» (recuérdese, ésta es la cadencia de reunión que prevé la Ley 12/1983).

Entre todas las Conferencias Sectoriales, reviste una relevancia especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera donde se reúnen el Ministro de Hacienda Pública y los Consejeros homólogos en las CCAA, pues, en su seno se pacta el modelo de financiación autonómica (en España, no existe una Constitución financiera) y ha asumido funciones con relación a la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria¹⁴. Otros

impulsor, el Presidente Sr. Zapatero en 2004 (institucionalización de la Conferencia, reforma sanitaria), 2005 (financiación de la sanidad), 2007 (inmigración, política del agua, e investigación, desarrollo e innovación I+D+D), y 2009 (Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, Ley de economía sostenible, violencia de género, empleo), y la quinta por el Presidente Sr. Rajoy en octubre de 2012 (centrada en la reducción del déficit público). La información institucional sobre la Conferencia de Presidentes a cargo del Ministerio de Administraciones Públicas en: http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html (consulta: 06.12.2015).

(14) J. RAMALLO MASSANET, J. ZORNOZA PÉREZ, *El Consejo de Política Fiscal y Financiera y las Comisiones Mixtas en la financiación de las Comunidades Autónomas, Cuadernos de Derecho*

ejemplos de Conferencias Sectoriales “vivas” son: las Conferencias Sectoriales de Agricultura, de Pesca, de Educación, de Medio Ambiente, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, o el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia¹⁵.

El resto de Conferencias Sectoriales no se reúnen. Y ello, a pesar de que las CCAA pueden pedir la convocatoria y solicitar el tratamiento de determinados temas, pues dicha posibilidad suele estar prevista en los reglamentos internos de cada Conferencia. Sin embargo, se trata de una facultad de la que las CCAA normalmente no hacen uso y que revela la escasa implicación de las CCAA en el funcionamiento de esos foros que se perciben sobre todo como un escenario que convoca el Ministro del ramo cuando entiende oportuno y donde presenta a las CCAA iniciativas ministeriales sin más participación de las CCAA.

Más allá de los aspectos organizativos y de funcionamiento, los ambiciosos cometidos de las Conferencias Sectoriales previstos en la norma quedan reducidos casi a la mínima expresión en la práctica. En efecto, los reglamentos de estas Conferencias las configuran básicamente como los foros para la presentación y la discusión de proyectos normativos del poder central, la elaboración de planes conjuntos y la distribución territorial de créditos estatales entre las CCAA. En la praxis, el Ministerio no está obligado jurídicamente a pasar por la Conferencia Sectorial correspondiente sus proyectos normativos que pueden incidir en competencias o intereses de las CCAA, de modo que queda al albur del Ministro del ramo proponer la discusión del proyecto en esta sede, cosa que no sucede regularmente¹⁶. La elaboración de planes conjuntos

Público, n. 2, 1997, pp. 95-116; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, *Revista d'Estudis Federals i Autonòmics*, n. 18, 2013, en particular, pp. 189, 193.

(15) Información institucional y periódica sobre las Conferencias Sectoriales a cargo del Ministerio competente en materia de Administraciones Públicas en: http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion.html (consulta: 06.12.2015). Asimismo, E. ROIG MOLÉS, *Los órganos mixtos de colaboración*, en *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2015, pp. 135-144.

(16) J.M. PÉREZ MEDINA, *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la Administración General del Estado*, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19 [número monográfico], 2009, pp. 334-337.

es otro mito. Por lo común, este instrumento sólo tiene de “conjunto” su nombre, pues, habitualmente, el titular ministerial presenta un plan elaborado en su Ministerio que somete a conocimiento de las CCAA en Conferencia Sectorial, pero sin una participación activa de éstas en su contenido.

En la práctica, la función más rutinizada – y más conocida – de las Conferencias Sectoriales es la territorialización de subvenciones, tal como establece la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 86.2). La territorialización de subvenciones significa repartir fondos que el Estado central, en uso de su poder gasto (conocido con el anglicismo, *spending power*), consigna en los Presupuestos del Estado en favor de las CCAA. Pero la territorialización de subvenciones significa sólo decidir conjuntamente en Conferencia Sectorial (por el Ministro del Estado y los Consejeros de las CCAA) los criterios de reparto, un aspecto muy técnico que, una vez establecido, se suele aplicar sistemáticamente en ejercicios posteriores.

De este modo, 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.

Sin embargo, esa cooperación eminentemente financiera supone una visión extremadamente reduccionista de los cometidos legales de las Conferencias Sectoriales (intercambiar puntos de vista y examinar problemas en común para afrontarlos y resolverlos) y, además, representa un contenido de la cooperación claramente coyuntural, como demuestra la crisis económica y financiera que ha golpeado duramente a España y donde los fondos estatales a repartir también se han reducido a su mínima expresión¹⁷. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha representado un hito para el Estado social y un am-

(17) M.J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas*, en *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2015, p. 147.

bicioso modelo cooperativo desde el punto de vista territorial, pues las CCAA no sólo percibían dinero, sino que codecidían con el poder central en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (asimilado a una Conferencia Sectorial). Sin embargo, la situación de crisis con la consiguiente falta de fondos ha restado mucha viabilidad a este diseño¹⁸. Las Conferencias Sectoriales coexisten desde el inicio con Comisiones Bilaterales entre el poder central con cada una de las CCAA. La bilateralidad ha sido una reclamación largamente solicitada por las CCAA donde hay un sentimiento nacionalista más fuerte y que han sido gobernadas con escasas interrupciones por partidos nacionalistas (principalmente, Cataluña y País Vasco). No en vano las primeras Comisiones Bilaterales en constituirse fueron en 1994 la Comisión con Navarra y en 1987 las Comisiones Bilaterales con Cataluña, País Vasco, Galicia (habitualmente, llamadas “Comunidades históricas”) y también con Andalucía. Desde entonces, progresivamente la creación de este órgano se ha extendido a todas las CCAA. Por tanto, en el Estado autonómico hay diecinueve Comisiones Bilaterales (diecisiete, una por Comunidad, y dos más con cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla)¹⁹. La actividad de estos órganos se ha centrado desde su aparición en los años Ochenta del siglo pasado en la negociación de traspasos del Estado a cada una de las CCAA, un proceso eminentemente bilateral y que fue decayendo paulatinamente a medida que se completaba el proceso de descentralización. La función de resolución extrajudicial de controversias que las Comisiones Bilaterales desempeñan *ex lege* desde 2000 (art. 33.2 Lorc) ha reactivado su funcionamiento, hasta el punto de que en muchas Comisiones Bilaterales constituye su principal – y a veces

(18) Sobre el sistema de cooperación entre el Estado y las CCAA en dependencia, E. SÁEZ ROYO, *Las relaciones intergubernamentales en España: Las relaciones de cooperación intergubernamental en la Ley de Dependencia: un paso sustantivo*, en J. TUDELA ARANDA, F. KNÜPLING (Eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, CEPC, 2010, pp. 361-38. En la doctrina italiana, M. MAZZARELLA, *Ascesa, criticità e declino del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia come microcosmo intergovernativo*, en *Revista catalana de dret públic*, n. 49, 2014, pp. 151-176.

(19) Sobre las Comisiones Bilaterales, puede consultarse la información del Ministerio competente en Administraciones Públicas: http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales.html (consulta 06.12.2015).

único – cometido. Esa función extrajudicial no ha conseguido, sin embargo, su objetivo inicial, pues la experiencia práctica no acredita que se haya reducido de forma significativa el volumen de contenciosos entre el Estado y las CCAA ante el Tribunal Constitucional²⁰.

La irrupción de las llamadas nuevas Comisiones Bilaterales estatutarias a partir de 2006 no ha supuesto cambios cualitativos en la cooperación. Por tanto, el reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de estas Comisiones no ha representado cambios en la práctica. Aunque el funcionamiento de las nuevas Comisiones Bilaterales es dispar, en ningún caso se han revelado como órganos que puedan suplantar a los foros multilaterales. Las nuevas Comisiones Bilaterales han sido noticia como escenarios de reivindicación y de negociación de nuevos trasposos, una actividad que ya habían desarrollado en la época anterior a los nuevos Estatutos, de modo que, de momento, *nihil novi sub sole*²¹. Habida cuenta de que tras casi cuarenta años de Estado autonómico quedan ya pocos recursos para ser traspasados, ligar la cooperación bilateral a la negociación de trasposos es reducir también este tipo de cooperación a una expresión mínima respecto del potencial que les garantizan los nuevos Estatutos.

Ciertamente, el número de Comisiones Bilaterales constituidas y su regulación en las normas territoriales más importantes tras la Constitución, como son los Estatutos de Autonomía, dan una falsa imagen de bilateralidad. Sin embargo, pese a la clara intención de los nuevos Estatutos de Autonomía por potenciar este canal bilateral, y de forma destacada, el Estatuto catalán, la praxis demuestra que no es fácil encontrar ámbitos de cooperación exclusivamente bilateral más allá de los ya indicados. En particular, la Comisión Bilateral Generalitat de Catalunya-Estado empezó con brío su nueva andadura a partir de 2006, pero su actividad ha ido decayendo hasta cesar en sus reuniones, en particu-

(20) Al respecto, puede verse el estudio de X. ARBÓS MARÍN, *Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, pp. 129-154.

(21) M.J. GARCÍA MORALES, *Intergovernmental Relations in Spain and the Constitutional Court ruling on the Statute of Autonomy of Catalonia: what's next?*, en A. LÓPEZ BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (Eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Volume 1, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2013, pp. 83-109.

lar con motivo del contencioso entre el Gobierno catalán y el Gobierno del Estado sobre la celebración de un referéndum para una eventual secesión de Cataluña. La Comisión Bilateral con Cataluña no se reúne desde 2011.

Contrariamente a la imagen de bilateralismo o de bilateralidad creciente que puede generar la existencia *de iure* de Comisiones Bilaterales entre el poder central con cada una de las CCAA en España, la realidad empírica permite constatar que la cooperación en el Estado autonómico sigue siendo mayoritariamente vertical, en sectores concretos y a través de las Conferencias Sectoriales (entre el Ministro y los Consejeros del ramo), que siguen siendo – allí donde funcionan – el principal instrumento de relación entre el poder central y los gobiernos de las CCAA en España.

2.2 La dimensión horizontal: ¿eterna ausente, eterna incógnita?

La aparición de instrumentos formales de cooperación vertical contrasta con la situación de las relaciones intergubernamentales entre las CCAA sin participación del Estado. La cooperación horizontal se halla tan poco formalizada en España que se ha convertido en un déficit endémico de la cooperación interterritorial en el sistema autonómico. A diferencia de la dimensión vertical, no existe una apariencia de cooperación entre CCAA formal afianzada como sucede en la relación entre el Estado y las CCAA, porque apenas hay estructuras orgánicas en dicho nivel. Sin embargo, el Derecho sí aborda la cooperación horizontal. ¿Qué y cómo regula el ordenamiento jurídico español esta dimensión de las relaciones entre CCAA?

Formalmente, no hay (ni ha habido todavía) una Conferencia de Presidentes sólo de las CCAA, ni tampoco Conferencias Sectoriales horizontales²². Por el contrario, se ha creado una Conferencia de Gobiernos autonómicos con una amplia mayoría de las CCAA (integrada en su reu-

(22) Excepcionalmente y de forma no regular en el ámbito de justicia, hay una Comisión de Coordinación de Justicia que ha reunido a Consejeros de las CCAA con competencias en esta materia: *vid.* M.J. GARCÍA MORALES, *Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales*, X. ARBÓS MARIN, C. COLINO CÁMARA, M.J. GARCÍA MORALES, S. PARRADO DÍEZ (Coords.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, IEA, 2009, pp. 93-94.

nión constitutiva por todas las CCAA, salvo el País Vasco, pendiente en aquel momento de formalizar la adhesión).

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas se ha regulado mediante unas normas de organización y funcionamiento, de 25 de octubre de 2010, aprobadas justo antes de la celebración de su primera sesión en marzo de 2011. Dichas normas configuran a la Conferencia como «instrumento de cooperación y colaboración entre las CCAA en el ámbito de sus respectivas competencias y como foro permanente de diálogo» (art. 1). Entre los objetivos de este instrumento se cuentan promover la cooperación horizontal y vertical, promover acciones políticas en temas de Estado, así como la celebración de una Conferencia de Presidentes autonómicos. Es menester destacar que se trata de una reunión de miembros de los Gobiernos autonómicos (normalmente, Consejeros de Presidencia o de Relaciones Institucionales), pero donde no se prevé la asistencia de los Presidentes de las CCAA.

La regulación de su organización y funcionamiento resulta especialmente prolija (cuenta con un Pleno donde cada Gobierno tiene un voto y se reúne al menos una vez al año, una Presidencia rotatoria y una Secretaría Permanente que prepara y da seguimiento al trabajo de la Conferencia). El poder central puede asistir en calidad de invitado y, en todo caso, la Conferencia pone en su conocimiento los acuerdos adoptados en su seno. Como cualquier órgano de cooperación necesita producir unos resultados que, en el caso de la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, serán: por un lado, acuerdos sobre declaraciones acerca de acciones políticas que precisan una mayoría de quince Gobiernos autonómicos sobre diecisiete (y no son vinculantes jurídicamente); y, por otro, acuerdos para impulsar convenios o acuerdos de cooperación entre CCAA que precisan unanimidad (y son pactos jurídicamente vinculantes para las partes que los suscriben)²³.

En ausencia de cauces orgánicos de relación entre CCAA, formalmente, los convenios y los acuerdos de cooperación han sido el instrumento de cooperación que la Constitución española prevé entre CCAA, a

(23) X. DE PEDRO BONET, *La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2012, pp. 94-113.

renglón seguido (y es importante señalarlo) de una prohibición: la interdicción de federación entre CCAA en el artículo 145.1 CE. El artículo 145.2 CE distingue entre lo que el *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución* ha calificado como «dos categorías poco nítidas»²⁴: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación cuya definición el texto constitucional no aborda. El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma clara al respecto y la doctrina ha planteado distintos intentos de delimitación²⁵. La cuestión no es baladí, ya que la opción por suscribir un convenio, o bien un acuerdo, precisa un proceso de suscripción diverso: los convenios sólo necesitan su comunicación a las Cortes Generales, mientras que los acuerdos de cooperación deben ser autorizados por las mismas so pena de nulidad de los mismos.

El régimen del artículo 145.2 CE para concluir un convenio o un acuerdo entre CCAA no es el mejor diseño normativo, pero no es el principal culpable del uso (o, mejor, no uso) que se ha hecho de esta figura²⁶. Desde el punto de vista jurídico, los primeros Estatutos de Autonomía son mucho más responsables que la Constitución española de complicar el régimen de suscripción de un convenio, pues, previeron requisitos adicionales, tales como la intervención del Parlamento autonómico (normalmente, exigiendo su aprobación) en el proceso de firma de un convenio. Todo hacía pensar que los nuevos Estatutos corregirían esa situación, no sólo porque la Constitución remite expresamente a la norma estatutaria la regulación de los «efectos de la comunicación» (art. 145.2 CE), sino por las críticas que habían merecido en este punto los

(24) F. RUBIO LLORENTE, J. ÁLVAREZ JUNCO (Eds.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, CEPC, Consejo de Estado, 2006, pp. 163-165.

(25) A. SÁNCHEZ NAVARRO, *Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas*, en O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI, Madrid, EDESA, 1999, pp. 75-108, así como J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas*, M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, Madrid, Wolters Kluwer, 2008, pp. 2182-2187.

(26) M.J. GARCÍA MORALES, *La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 86, 2009, pp. 81-84.

primeros Estatutos²⁷. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía de segunda generación han sido continuistas, en general, en este punto. La tendencia ha sido perpetuar en el nuevo texto requisitos ya anteriormente cuestionados, de modo que se ha perdido una oportunidad de corregir jurídicamente obstáculos a la cooperación entre CCAA conocidos desde hace tiempo²⁸.

Aunque el régimen para suscribir convenios entre CCAA que diseñan la mayoría de los nuevos Estatutos contiene rémoras del pasado, sí introducen menciones al contenido de la cooperación horizontal por primera vez.

En particular, el Estatuto catalán alude a una interesante previsión sobre la posibilidad de cooperación entre CCAA en casos de ejercicio supraterritorial de competencias (art. 115.2 EAC), unas previsiones que han sido declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional. De hecho, dichas previsiones integraban en el texto estatutario una apelación a la cooperación horizontal largamente invocada por el Tribunal Constitucional como vía para evitar que se puedan revertir competencias al Estado en dichos supuestos²⁹. Asimismo, el texto catalán alude a los objetivos de la cooperación entre CCAA («la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de competencias y el tratamiento de los asuntos de interés común, especialmente cuando tengan un alcance supraterritorial», art. 174.2 EAC); así como el objeto de los convenios entre CCAA («entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos», art. 178.1 EAC), unas disposiciones que impulsan una visión amplia de la coope-

(27) En sentido, V.J. CALAFELL KERRA, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006. Asimismo, I. GONZÁLEZ GARCÍA, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Fundación Giménez Abad, CEPC, 2006.

(28) J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 3. ed., Granada, Comares, 2010, pp. 78-94; M.J. GARCÍA MORALES, *Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración: un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?*, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19, 2009 [número monográfico], pp. 376-379.

(29) Sobre estas previsiones del Estatuto catalán, STC 31/2010, FJ 63. Entre otras decisiones previas sobre la cooperación en supuestos de supraterritorialidad, SSTC 329/1993, FJ 3; 194/2004, FJ 8. Las previsiones sobre cooperación en el ejercicio de competencias en supuestos de supraterritorialidad también en el Estatuto de Andalucía (art. 43 EAAnd).

ración entre CCAA y que no fueron llevadas ante el Tribunal Constitucional en un recurso que planteaba una impugnación casi *in totum* del texto catalán.

Tras esa apariencia de cooperación horizontal incipiente y poco institucionalizada, ¿cómo es la realidad de las relaciones formalizadas entre CCAA?

En la práctica, la Conferencia de Gobiernos de las CCAA sólo ha celebrado una primera reunión en marzo de 2011. A diferencia de la Conferencia de Presidentes entre el Estado y las CCAA, creada en 2004, resulta importante destacar que la Conferencia no ha surgido sobre el vacío. Su constitución venía precedida por la experiencia positiva que habían representado los llamados Encuentros entre CCAA, unas reuniones que agrupaban inicialmente al “club” de las CCAA con nuevos Estatutos, pero que se fueron ampliando a la mayoría de ellas, con siete reuniones regulares durante un periodo de tres años (2008-2010), hasta la decisión de transformar esos Encuentros en la Conferencia de Gobiernos autonómicos³⁰. De esta manera, la aprobación de los Estatutos de segunda generación ha impulsado la voluntad política necesaria para la creación de este foro, pero *de iure* los nuevos Estatutos no han previsto este órgano, ni estructuras horizontales similares a las que el derecho regula en la relación vertical³¹.

La creación de la Conferencia de Gobiernos de las CCAA (y los Encuentros entre CCAA previos) ha abierto una puerta al optimismo, ya que ha representado la existencia por vez primera de un órgano de cooperación horizontal donde las CCAA han podido identificar objetivos comunes.

Los Encuentros y la Conferencia de Gobiernos horizontal han genera-

(30) Los Encuentros entre Comunidades que habían reformado sus Estatutos de Autonomía en el periodo 2006-2008 se habían celebrado en siete ocasiones entre las CCAA que habían reformado sus Estatutos de Autonomía entre 2006-2008 (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón) y su composición se fue ampliando progresivamente a los Gobiernos que lo solicitaban, concretamente, a La Rioja, Castilla-La Mancha, Galicia, País Vasco, Madrid, Canarias, Murcia, Navarra, Extremadura y Cantabria.

(31) Una referencia a los foros multilaterales de cooperación horizontal en el Estatuto de Extremadura (art. 67). Más detalles en I. SÁNCHEZ AMOR, *La cooperación horizontal en los Estatutos de Autonomía. Especial referencia al Estatuto de Extremadura*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, 2011, pp. 80-86.

do dos productos: declaraciones institucionales (una cooperación sobre temas más políticos: sobre el papel del Senado como Cámara de representación territorial, o sobre la participación de las CCAA en la formación de la posición estatal en la Unión); y sobre todo convenios entre CCAA (y proyectos de convenios) cuyo objetivo ha sido eliminar burocracia, evitar duplicidades o racionalizar recursos a través del intercambio de información, la asistencia técnica y la homologación de actos. Posiblemente, el caso más conocido ha sido el anuncio de un convenio para la licencia de caza y pesca única, de 2009, que ha tenido un fuerte eco mediático y al que ha seguido un *boom* insólito de convenios – todo ello sin aligerarse el régimen jurídico de la cooperación horizontal en los Estatutos –, por primera vez entre todas o la gran mayoría de las CCAA y bajo el *leitmotiv* de promover una correcta coordinación de sus competencias en beneficio de los ciudadanos (por ejemplo, los proyectos de convenios en materia de centros de acogida a mujeres víctimas en materia de violencia de género, intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios, o estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística). Este hecho ha representado un punto de inflexión en la praxis cooperativa, ya que, hasta ese momento, los convenios entre CCAA eran normalmente bilaterales (en muchos casos, entre CCAA limítrofes) y nunca se habían suscrito en España convenios multilaterales entre todas las CCAA o una gran mayoría de ellas.

Ahora bien, el optimismo y las expectativas de cambio que ha generado la creación de la Conferencia de Gobiernos ha tenido escaso recorrido, porque dicho órgano sólo ha conseguido celebrar su conferencia de creación sin que haya tenido más continuidad. La Conferencia de Gobiernos puede haber sido una buena idea que quizá ha llegado en un momento poco oportuno.

Esta Conferencia ha nacido en el contexto de una crisis económica y financiera abiertamente reconocida y en un momento en el que el partido en el Gobierno en Cataluña ha iniciado un viraje hacia la reivindicación independentista. Por un lado, en unos tiempos de crisis económica y financiera, las CCAA han buscado la relación con el Estado en la lucha contra el déficit público y en las medidas de contención de gasto, una lucha que ha hecho languidecer a este prometedor órgano de coo-

peración horizontal³². En paralelo, con la reivindicación de la autodeterminación de Cataluña, perdió sentido la cooperación horizontal de esta Comunidad en un órgano que en su sesión de constitución había aprobado una declaración institucional donde defendía la validez del Estado autonómico como «instrumento de futuro»³³. Hoy por hoy, la Conferencia de Gobiernos autonómicos ha desaparecido del panorama cooperativo intergubernamental en España.

La inactividad de la Conferencia de Gobiernos autonómicos desde 2011 probablemente va a truncar buena parte de las potencialidades que había apuntado la existencia de este canal y sus repercusiones en la actividad horizontal. Sin un funcionamiento regular de la Conferencia, no hay declaraciones conjuntas que visualicen una posición común de las CCAA ante el Estado central y ha descendido el número de pactos horizontales en cualquiera de sus modalidades (acuerdos de cooperación, convenios o protocolos de intenciones), pues difícilmente se pueden llegar a identificar objetivos comunes entre la mayoría de las CCAA si no existe una cooperación orgánica estable. Por ello, resulta muy complejo que, en ausencia de una Conferencia de Gobiernos o de Encuentros institucionalizados multilaterales entre los Gobiernos de las CCAA, pueda mantenerse una cooperación que implique a la mayoría de ellas.

Por lo pronto, sin una Conferencia de Gobiernos autonómicos “en activo”, poco se sabe de los productos (declaraciones y convenios) que este órgano ha generado en su breve existencia. Las declaraciones han sido pocas y con escaso impacto. Poco se sabe también sobre el destino de los convenios entre CCAA surgidos de los Encuentros entre CCAA y de la propia Conferencia, ni sobre cuál ha sido su grado de ejecución real.

En cualquier caso, la experiencia empírica de la actividad convencional entre CCAA sí confirma que la relación entre CCAA ha vuelto a ser como era antes de la aprobación de los nuevos Estatutos: escasamen-

(32) M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *Las relaciones horizontales de colaboración entre las Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento*, en *Revista de Derecho Político*, n. 88, 2013, pp. 215-244.

(33) Declaración institucional de la I Conferencia de Gobiernos autonómicos, de 21 de marzo de 2011.

te formalizada a través de convenios y acuerdos (instrumentos previstos para articular esa relación en la Constitución), mayoritariamente a través de protocolos de intenciones muy variados y no siempre transparentes (pues no siempre se publican) y claramente bilateral entre CCAA limítrofes (o no) para dar respuesta a problemas de la relación de vecindad o de común interés³⁴.

Falta un catalizador de la agregación de voluntades al más alto nivel intergubernamental que permita abordar proyectos más generales (tanto por su contenido, como por el número de entes implicados) en la dimensión horizontal. Ante la desaparición de la Conferencia de Gobiernos autonómicos (creada en 2011 y nunca más convocada), no existe en el Estado autonómico ningún órgano de cooperación donde las CCAA puedan formar su posición común sobre un tema y transmitirla al poder central (la Conferencia de Presidentes vertical tampoco está activa desde 2012). Por tanto, no se produce en España la dinámica – por lo demás habitual en otros países – donde la formación de la posición común en órganos horizontales precede a la presentación de dicha postura como posición de todas las CCAA, y a su exposición ante el poder central en un momento ulterior, con mayor fuerza negociadora frente a él, que si se presentara por una o varias CCAA en solitario.

2.3 La dimensión europea: la participación autonómica en la Unión, ¿más interacción, más trabajo conjunto?

La articulación de la participación de los entes territoriales en el proceso de integración europea ha supuesto en los sistemas políticamente descentralizados una evolución del llamado federalismo cooperativo³⁵. La participación de dichos entes en la dimensión interna e indirecta (formación de la posición estatal y la ejecución del derecho europeo),

(34) Sobre esta evolución, *vid.* M.J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas*, en *Informes Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (anual), en particular el *Informe* correspondiente a 2014, pp. 148-149.

(35) R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 379-444. J. POIRIER, CH. SAUNDERS, *Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems*, en J. POIRIER, CH. SAUNDERS, J. KINCAID (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, cit., pp. 476-479.

así como en la dimensión externa y directa en las instituciones de Bruselas ha implicado una mayor necesidad de cooperación entre los entes territoriales y entre éstos con el poder central.

La primera singularidad del sistema español es que la participación de las CCAA en el proceso de integración europea no está regulada en la Constitución de 1978, ni se ha podido llevar a cabo una reforma para integrar dicho contenido en el texto constitucional. La participación de las CCAA en asuntos europeos se ha diseñado a través de Acuerdos intergubernamentales (sin valor jurídico) en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE, antes llamada CARCE, Conferencia para Asuntos Relaciones con las Comunidades Europeas hasta su cambio de denominación en 2010)³⁶.

La Ley 2/1997, de 13 de marzo, define a la CARUE como «un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en asuntos comunitarios» (art. 1). La Conferencia está presidida por el Ministro del que depende la cartera de Administraciones Públicas y compuesta, junto a él, por los Consejeros de las CCAA competentes en materia de asuntos europeos. Dos de los Acuerdos de la CARUE más importantes sobre el diseño de la participación de las CCAA que inciden en las relaciones intergubernamentales son: el Acuerdo de 1994 sobre participación interna de las CCAA en asuntos comunitarios europeos y el Acuerdo de 2004 sobre participación directa de las CCAA en dichos asuntos.

Respecto a la participación interna, el Acuerdo de la CARUE de 1994 contempla a las Conferencias Sectoriales como la sede donde se da cauce a la participación de las CCAA en la fase ascendente, en la fase descendente y en la gestión de programas comunitarios. La participación de las CCAA en la formación de la posición estatal varía en función del grado de afectación de las competencias de las CCAA, de modo que cuanto más afecte un asunto europeo al ámbito competencial de aquel-

(36) E. ROIG MOLÉS, *La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, 1997, pp. 265-302. Asimismo, un trabajo de referencia en este punto, M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Oñati, IVAP, 1998, pp. 201-301.

las, mayor debe ser su participación en sede de Conferencia de Sectorial. La participación autonómica gira en torno a una idea nuclear, la formación de la posición común de las CCAA, entendida como «el resultado alcanzado tras agregar y concertar sus respectivas posturas por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión»³⁷. La formación de la posición común entre las propias CCAA constituye la primera – y esencial – secuencia del proceso de participación, una posición que, una vez conseguida, debe presentarse ante el poder central en esa misma sede e integrarse en la posición estatal.

El Acuerdo de la CARUE de 1994 diseña también a las Conferencias Sectoriales como el foro de referencia para articular la participación autonómica en el desarrollo y ejecución del derecho europeo. Por un lado, las respectivas instancias que proyecten la aprobación de una norma de desarrollo o ejecución del derecho comunitario «pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto»³⁸. Por otro lado, si el poder central y las CCAA deciden dar «un contenido semejante o equivalente al proceso normativo interno derivado de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial, al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia»³⁹.

Asimismo, el Acuerdo de 1994 prevé la participación de las CCAA en el desarrollo de programas comunitarios, una participación que se concreta en obligaciones de información regulares por parte de la Administración General del Estado de los programas que gestione, abiertos o no a la participación de las CCAA – de nuevo, en sede de Conferencia Sectorial –, así como obligaciones también regulares de información por parte de las CCAA a la Administración General del Estado en sede de Conferencia Sectorial de aquellos programas que no coordine el poder central⁴⁰.

(37) Cfr. Apartado I. Cuarto Acuerdo de la CARUE de 1994.

(38) Cfr. Apartado III. Undécimo 1.1 Acuerdo de la CARUE de 1994.

(39) Cfr. Apartado III. Undécimo 1.2 Acuerdo de la CARUE de 1994.

(40) Cfr. Apartado III. 3 Acuerdo de la CARUE de 1994.

Si el Acuerdo de la CARUE de 1994 regula la participación interna de las CCAA en el proceso de integración, su participación directa en la dimensión externa y directa en formaciones del Consejo de la Unión y en sus órganos preparatorios ha sido una puerta durante mucho tiempo cerrada para las CCAA que se abrió una década más tarde. Dicha participación directa se diseña también mediante un instrumento intergubernamental: los Acuerdos de la CARUE de 2004 que canalizan de nuevo esa participación a través de la fórmula de las Conferencias Sectoriales correspondientes a las cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea. Según se dispone literalmente: «el pleno de las mismas asegura la presencia de los interlocutores adecuados para que las Comunidades Autónomas puedan elegir un miembro del Consejo de Gobierno que las represente en su conjunto y para que puedan participar en esa elección a quien va a ejercer la presidencia de la delegación española»⁴¹.

En la participación directa, las Conferencias Sectoriales intervienen en dos momentos: primero, el pleno de las Conferencias es el encargado de determinar el procedimiento de designación del representante autonómico en el Consejo «a partir de la propuesta acordada por las Comunidades Autónomas»⁴², y, segundo, una vez designado éste, dentro de las Conferencias Sectoriales, las Comunidades Autónomas deben ser informadas regularmente del asunto y deben desarrollar «el procedimiento para fijar una posición común»⁴³.

En la dimensión vertical, la CARUE y las Conferencias Sectoriales son las estructuras multilaterales (la primera transversal y las segundas sectoriales) de participación de todas las CCAA en el proceso de integración. Sin embargo, el binomio multilateralidad (todos)-bilateralidad (una Comunidad con el Estado) que existe en las relaciones verticales en España aparece también en el diseño cooperativo de la participación en asuntos europeos. La Ley 2/1997, de 13 de marzo, de creación de la CARUE ha previsto la existencia de instrumentos de cooperación bilateral entre el poder central y las CCAA para tratar problemas que afecten

(41) Cfr. Apartado III Acuerdo de la CARUE de 2004.

(42) Cfr. Apartado 3.1 Acuerdo de la CARUE de 2004.

(43) Cfr. Apartado 4.4.2 Acuerdo de la CARUE de 2004.

exclusivamente a una Comunidad o sean de singular interés para ella⁴⁴. En ese marco general de participación previsto en Acuerdos intergubernamentales (que son el fruto de un órgano intergubernamental como la CARUE), los nuevos Estatutos contemplan por vez primera en una norma – y en una norma del bloque de la constitucionalidad –, la participación de las CCAA en la Unión, ante el ya indicado mutismo de la Constitución sobre este tema (lógico, al ser ésta previa al propio proceso de integración).

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación prevén cláusulas europeas que recogen la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación de las CCAA en el proceso de integración (en las fases ascendente y descendente, así como una atención específica a la gestión de los fondos comunitarios). Al margen de los problemas que plantea esta sede normativa, pues los Estatutos de Autonomía pueden regular la participación de una Comunidad en asuntos europeos, pero no la participación de todas las CCAA en un procedimiento multilateral previsto en la Constitución o en una ley estatal⁴⁵, los nuevos textos estatutarios recurren a los instrumentos de cooperación con el Estado (por tanto, eminentemente verticales) para articular esa participación autonómica en clave multilateral y bilateral.

El Estatuto catalán y aquellos que han seguido su estela remiten a procedimientos multilaterales (en el seno de las Conferencias Sectoriales), pero también a la participación bilateral para asuntos que afecten exclusivamente a una Comunidad. A pesar de que este extremo ha resultado muy polémico, en realidad, la participación europea en clave bilateral no es una novedad estatutaria, pues, como se vio, ya se ha previsto en la normal legal que creó la CARUE en 1997.

El Tribunal Constitucional en la sentencia que ha juzgado buena parte de la constitucionalidad del Estatuto catalán ha concluido que los Estatutos pueden regular esta materia, pero no pueden crear un sistema *ex no-*

(44) Disposición adicional primera.

(45) A.M. CARMONA CONTRERAS, *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea en las reformas estatutarias: debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades*, en J. MATÍAS PORTILLA (Coord.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Madrid, CEPC, 2012, pp. 108-114.

vo de participación autonómica en asuntos europeos. Por lo que respecta a los instrumentos de cooperación intergubernamental, el Alto Tribunal ha confirmado la constitucionalidad con matices de las modalidades de participación en asuntos europeos del Estatuto de Cataluña de 2006, así como sus efectos. Específicamente, ha confirmado la constitucionalidad del canal bilateral en situaciones singulares, siempre que no excluya la multilateralidad y, en cualquier caso, despojado de carácter vinculante para el Estado que no queda obligado por la opinión de la Comunidad⁴⁶. Ahora bien, más allá esa arquitectura *sui generis* del proceso de participación de las CCAA en la Unión formalizada sobre estructuras de cooperación internas en clave multilateral y bilateral, pero siempre verticales, ¿qué sucede con su aplicación práctica?

En la praxis, el primer gran problema que suscita este modelo de participación recae sobre el foro multilateral llamado a diseñar el sistema de participación autonómica, la CARUE. Tras el pico de actividad que esta Conferencia registró en 2004, no consta que se reúna desde 2011 (a pesar, de que el reglamento interno de esta Conferencia prevé una periodicidad en sus reuniones de al menos dos veces al año). En la realidad cooperativa, se constata un declive progresivo de este órgano y sus dificultades para encontrar su papel.

Desde el punto de vista empírico, el segundo gran problema radica en el foro de referencia sobre el que pivota dicha participación: las Conferencias Sectoriales. Aunque el *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español* señala que: «Las Conferencias Sectoriales se han revelado como un instrumento útil para la coordinación interautonómica y para su concertación con el Estado»⁴⁷, lo cierto es que se trata de instrumentos cuyos problemas de configuración y de funcionamiento ya vistos se proyectan también en asuntos europeos.

La decisión de convocar una Conferencia Sectorial para discutir asuntos europeos sigue cayendo sobre el Ministro de turno, pues por más

(46) STC 31/2010, FJ 210.

(47) *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Consejo de Estado, Madrid, CEPC, 2008, p. 89.

que los nuevos Estatutos reconocen la participación de las CCAA, el Tribunal Constitucional ha matizado que las previsiones de participación constituyen modalidades de cooperación⁴⁸ (y en cuanto tales, voluntarias, según su propia jurisprudencia). El funcionamiento de las Conferencias Sectoriales en este punto es dispar, pero aquellas más “europeizadas” (así, agricultura, pesca y medio ambiente) registran más actividad para tratar dichos asuntos⁴⁹. En ese sentido, la integración en la Unión propiciaría, por lo menos, una presión mayor para convocar reuniones con las CCAA en Conferencias Sectoriales y también una mayor presión por pactar ante la aprobación de una norma europea o sobre el reparto interno de fondos de la Unión⁵⁰.

A los problemas sobre la idoneidad de las Conferencias Sectoriales verticales como pieza básica del proceso de participación autonómica europea, se une el contrasentido que supone residenciar en un foro donde participan el poder central y las CCAA, sin una cooperación horizontal formalizada previa (recuérdese que en España no hay Conferencias Sectoriales horizontales), la formación de la posición común de las CCAA que compete sólo a ellas y que constituye la pieza clave de la participación autonómica. A lo sumo, las CCAA pueden formar posiciones comunes de manera informal de manera poco visible y no siempre estable ante la ausencia de órganos de cooperación exclusivamente entre CCAA⁵¹. Sin circuitos apropiados para generar la posición común de las CCAA, mal se puede hablar de participación real y efectiva de las CCAA ni en la formación interna de la posición estatal, ni en la ejecución del Derecho europeo, ni en la definición ni gestión de las políticas de cohesión europeas, ni tampoco en una participación directa de las CCAA en Bru-

(48) STC 31/2010 FJ 64.

(49) *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (*Informes* normalmente anuales; el correspondiente a 2013 es, por el momento, el último informe hecho público).

(50) M.J. GARCÍA MORALES, *Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 62.

(51) *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, cit., p. 90.

selas⁵². Por ello, a veces, la búsqueda del canal bilateral ha sido la respuesta a la insatisfacción de los instrumentos multilaterales con el poder central, si bien, antes y también después de los nuevos Estatutos, las Comisiones Bilaterales en asuntos europeos han tenido una muy escasa actividad. Expresamente previstas en la Ley 2/1997, que creó la CARUE, y ya antes mencionada, estas Comisiones Bilaterales específicamente en asuntos europeos se han constituido con tres CCAA: la Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y País Vasco (1995), con Cataluña (inicialmente se creó 1998 y sus competencias se han asumido por la nueva Comisión Bilateral Generalitat-Estado desde 2007) y Canarias (2001). Sin embargo, sólo la Comisión Bilateral entre el Estado y Canarias ha tenido cierta actividad, dada la consideración europea de esta Comunidad Autónoma como de región ultraperiférica y en atención a su especial régimen fiscal⁵³.

3. Llegan cambios normativos en 2016: la Ley 40/2015

Ante ese panorama, se constata que España es uno de los países donde la

(52) Sobre la participación autonómica en la formación de la posición estatal, *vid.* E. ROIG MOLES, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, IEA, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 266-280. Sobre la cooperación en la fase descendente, M.J. GARCÍA MORALES, *La prevención del incumplimiento del Derecho europeo en el Estado autonómico: instrumentos, posibilidades y límites*, en P. BIGLINO CAMPOS, L. DELGADO DEL RINCÓN (DIRS.), *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 42-45. Sobre la cooperación entre el Estado y las CCAA en la definición y aplicación de las políticas europeas, A. HOMBRADO MARTOS, *¿Cómo se negocian, gestionan y coordinan las políticas europeas en España? Capacidad de acción administrativa y colaboración intergubernamental de la política europea*, en C. COLINO CÁMARA (COORD.), *Las Comunidades Autónomas frente a los retos de la nueva política de cohesión europea en la Europa ampliada. Capacidades y estrategias*. Gobierno del Principado de Asturias, Fundación Alternativas, 2013, pp. 123-154. Asimismo, sobre la participación directa, S. BELTRÁN GARCÍA, *La aplicación de los Acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)*, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 22, 2010, pp. 1-28.

(53) I. SÁNCHEZ AMOR, *Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias*, en R. GARCÍA PÉREZ (Dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 29. Sobre las primeras Comisiones Bilaterales en asuntos europeos, M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario europeo*, cit., pp. 296-301. En particular, sobre la nueva Comisión Bilateral con Cataluña y su actividad en temas europeos, M. CASAS RONDONI, *La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: Regulación y actividad práctica*, en *Revista catalana de dret públic*, n. 42, 2011, pp. 335-365.

cooperación se halla más regulada en sus tres dimensiones (vertical, horizontal y europea), pero donde el Derecho todavía no ha podido cambiar dinámicas, ni lograr un mejor uso de los instrumentos cooperativos que regula. A pesar de ello, el legislador español ha intentado, de nuevo, encarar sus déficits con una nueva norma: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que, sin embargo, no entrará en vigor inmediatamente, pues se ha previsto una larga *vacatio legis*, de un año desde la publicación de la norma. De este modo, la entrada en vigor de la Ley 40/2015 se debe producir el 2 de octubre de 2016.

Por lo pronto, esta nueva ley suscita algunas cuestiones preliminares que pueden resultar cuando menos “curiosas” para un espectador externo.

Primero: la celeridad de la tramitación y su contexto. El proyecto de ley se presentó el 11 de mayo de 2015 en el Parlamento y se ha aprobado en poco más de tres meses y medio, justo unas tres semanas antes del final de la X Legislatura (2011-2015). El partido en el Gobierno ha gozado de mayoría absoluta en el Parlamento, lo que le ha permitido disponer de una mayoría parlamentaria holgada para aprobar semejante norma sin problemas. No ha sido una norma aprobada desde y con el diálogo ni con los grupos parlamentarios, ni tampoco con las CCAA. La nueva ley se ha planteado en un contexto de crisis económica y financiera so pretexto de racionalizar las Administraciones Públicas e incrementar su eficiencia, y, en particular, en el tema que nos ocupa, con el objetivo de potenciar los órganos de cooperación⁵⁴, justo en el mismo momento en que el Estado autonómico ha sufrido su mayor desafío: el órdago independentista lanzado por el Gobierno de Cataluña.

(54) La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se presenta en su Preámbulo como una consecuencia del *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), de 21 de junio de 2013 (en particular, sobre los órganos de cooperación, pp. 94-95). La CORA ha estado compuesta por altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado y el Informe parte de considerar que una economía competitiva necesita de unas Administraciones eficientes. A petición del Gobierno de España, y a propósito del Informe de la CORA, la OCDE ha elaborado un Informe sobre la Gobernanza Pública en España: *OECD Public Governance Review of Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement* GOV/PGC(2014)4/ANN1. Ambos Informes pueden consultarse en la página Web del Ministerio competente en Administraciones Públicas: http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html (consulta: 06.12.2015).

Segundo: de nuevo, no hay en España una nueva Ley de Cooperación, sino una regulación de las relaciones de cooperación en una norma temáticamente muy variada (la Ley 40/2015 incluye los principios de actuación del sector público, los órganos de las Administraciones Públicas, los principios de la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, entre otros contenidos). La regulación de los órganos de cooperación prevista en su predecesora, la Ley 30/1992, vigente en los últimos veintitrés años, quedará derogada y sustituida en octubre de 2016 por la Ley 40/2015 que regulará a partir de ese momento las relaciones y los órganos de cooperación⁵⁵.

Tercero: la Ley 40/2015 es una ley del poder central que regula la cooperación entre el Estado y las CCAA. Regula sólo los órganos de cooperación vertical, no la dimensión horizontal entre las propias CCAA, ni la dimensión europea de estas relaciones. No obstante, en este último caso, la ley regulará indirectamente dicha dimensión, pues disciplina el régimen jurídico de los órganos de cooperación vertical (en particular, las Conferencias Sectoriales) que constituyen, como ya se ha visto, el canal de articulación de la participación de las CCAA en asuntos de la Unión.

Más allá de estas curiosidades, ¿dónde están las principales novedades que aporta de la Ley 40/2015 en los órganos de cooperación intergubernamental? Vaya por delante que la ley es nueva, pero ¿hay novedades?

Por primera vez, una norma legal diferencia y precisa el significado de tres conceptos (colaboración, cooperación y coordinación) que aparecen en la jurisprudencia constitucional. La Ley 40/2015 disocia entre colaboración y cooperación, dos términos que no siempre han sido utilizados autónomamente por el Alto Tribunal y recoge el concepto de coordinación que ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

La Ley 40/2015 entiende por colaboración “el deber de actuar con el

(55) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, quedará derogada por dos leyes “mellizas” – al ser aprobadas a la vez –, por un lado, la Ley 40 /2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (que regulará a partir de octubre de 2016 las relaciones y los órganos de cooperación) y, por otro, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (en lo que concierne a dicho procedimiento).

resto de las Administraciones Públicas para el logro de fines comunes” (art. 140.1 c)). Se trata de una definición genérica que la propia norma se encarga de concretar en un haz de deberes de contenidos diversos que, en gran parte, ya preveía la Ley 30/1992 (como manifestaciones del principio de lealtad institucional) y que venían a dar forma legal a la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto: el deber de respeto en el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias por cada una de las Administraciones, el deber de ponderación de la totalidad de los intereses en liza en el ejercicio de competencias propias, el deber de auxilio y asistencia recíproca, y cualquier obligación concreta de dicho deber, así como las que puedan establecerse normativamente (art. 141). Por su parte, y a efectos de la ley, la cooperación se caracteriza – en la misma línea que la jurisprudencia constitucional – por la voluntariedad y, en ese sentido, la nueva norma se limita a señalar que se produce «cuando dos o más Administraciones, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común» (art. 140.1 d)).

Y, en tercer lugar, la ley recoge la acepción de coordinación – siguiendo, también la jurisprudencia constitucional –, «en virtud de la cual una Administración Pública, y singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» (art. 140.1 e)).

La nueva Ley también especifica la forma de hacer efectivos esos contenidos. El deber de colaboración se vehicula a través de diferentes técnicas como el suministro de información o la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa (art. 142). Sobre las técnicas de coordinación nada se dice, salvo las funciones de coordinación que reserva a las Conferencias Sectoriales (art. 148.1). Especial interés, y extensión, reviste la regulación de lo que la ley denomina «técnicas orgánicas de cooperación» (arts. 145-154).

La Ley 40/2015 regula las estructuras formales de cooperación intergubernamental en España de una forma más completa que su predecesora. A diferencia de la Ley 30/1992, que sólo ha contemplado las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales, la nueva Ley recoge

por primera vez en una norma legal la Conferencia de Presidentes (la Ley 30/1992 no podía hacerlo porque dicho órgano se creó en 2004), introduce algunas novedades en las Conferencias Sectoriales, y regula las Comisiones Bilaterales, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan disponer los Estatutos de Autonomía. Más allá de ello, y junto a estos tres órganos de cooperación intergubernamental (donde participen miembros de los Gobiernos del Estado y las CCAA), la nueva ley regula también por primera vez entre los órganos de cooperación las llamadas Comisiones Territoriales de Coordinación, donde, junto a representantes de la Administración del Estado y/o de las CCAA, participen Entes locales.

En primer lugar, por lo que respecta a la Conferencia de Presidentes, la Ley 40/2015 le da reconocimiento legal y la que define como «un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas» (art. 146.1). La ley especifica sus funciones («la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado»), su composición como órgano vertical (el Presidente del Gobierno central y los Presidentes de las CCAA), así como algunos aspectos de organización y funcionamiento (la presidencia corresponde al Presidente del Gobierno central y la Conferencia es asistida por un Comité preparatorio formado por un Ministro del Gobierno central, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma, art. 146.2). Nada dice la ley de otros extremos de regulación y funcionamiento de la Conferencia, ni sobre sus mayorías y productos que sí se regulan, en los términos ya vistos, en su reglamento interno de 2009.

El segundo instrumento de cooperación intergubernamental que aborda la Ley 40/2015 – y el objeto central de la nueva regulación – son las Conferencias Sectoriales, el principal instrumento de cooperación en la realidad cooperativa española, al no existir ni una Conferencia de Presidentes operativa, ni unas Comisiones Bilaterales con una actividad importante. Las Conferencias Sectoriales se definen como «un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado» (art. 147) donde se reúnen el Ministro del Gobierno central (que siempre preside) con los Consejeros de las CCAA del ramo. La Ley 40/2015 aborda varios extremos relacionados con su organización y funcionamiento, así como sobre sus funciones y sus decisiones, pero

no todos ellos son novedades, aunque se puedan presentar como tales. Respecto a aspectos de organización y funcionamiento, las novedades de la nueva ley son relativas. La convocatoria y determinación del orden del día sigue correspondiendo al Ministro del Gobierno central del ramo (art. 149), si bien la nueva ley especifica que la convocatoria también la pueden pedir «al menos una tercera parte de sus miembros». En realidad, esa posibilidad ya estaba prevista en algunos reglamentos de las Conferencias Sectoriales (y no había sido utilizada). Respecto a la cadencia de las reuniones, la nueva Ley dispone que el Ministro procederá a acordar la convocatoria «al menos una vez al año» (art. 149.1). La Ley 30/1992 guardaba silencio sobre este extremo, pero no la Ley 12/1083, del Proceso Autonómico – vigente en este punto hasta octubre de 2016 –, donde especifica que deben reunirse «al menos dos veces al año», como ya se ha indicado antes. De este modo, la obligación de convocar estas Conferencias se rebaja de «al menos dos veces al año» a «al menos una vez al año» en la nueva norma.

La Ley 40/2015 pretende también potenciar los órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales. Por un lado, la ley prevé que dichas Conferencias tendrán una Secretaría (art. 150). De nuevo, los reglamentos de la mayoría de Conferencias Sectoriales contemplaban ya estas Secretarías para preparar y dar continuidad a su trabajo. Asimismo, la Ley 40/2015 regula las Comisiones Sectoriales y los Grupos de trabajo de las Conferencias Sectoriales (art. 152). Las Comisiones Sectoriales se definen como «el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial» y están formadas por el Secretario de Estado (u órgano superior) que designe el Ministro del Gobierno central del ramo, que es quien preside la Comisión Sectorial, así como por los representantes de las CCAA y Ciudades Autónomas. Las Comisiones Sectoriales tienen funciones también de preparación de las reuniones, pero sobre todo de seguimiento y evaluación de los acuerdos y actuaciones de la propia Conferencia. Los Grupos de trabajo son creados por una decisión de la Conferencia Sectorial para tratar los temas técnicos que les asigne la Conferencia en cuestión. Tanto las Comisiones Sectoriales, como los Grupos de trabajo ya existían e, incluso, se hallaban previstos en los reglamentos de algunas Conferencias. La propia Ley 30/1992 preveía también este tipo de órganos de una forma mucho más genérica (art. 5.6).

Hasta aquí pocas novedades. Posiblemente, las dos cuestiones novedosas más significativas que aporta la Ley 40/2015 inciden en las funciones, así como la forma que revisten los productos de las Conferencias Sectoriales y las mayorías necesarias para aprobarlos.

Por lo que respecta a sus cometidos (art. 148), la nueva ley prevé expresamente que las Conferencias Sectoriales «pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación». A título de ejemplo se enumeran: el establecimiento de planes conjuntos, el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos a tal efecto, la determinación de la organización interna de la Conferencia Sectorial o la fijación de los criterios objetivos que sirven de base para la distribución territorial de fondos destinados a las CCAA. En este punto, tampoco hay novedades remarcables. Sin embargo, la Ley 40/2015 prevé que las Conferencias Sectoriales “ejercerán” otra función: «ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones, o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable» (art. 148.2 a)). Este aspecto se presenta en el propio Preámbulo de la Ley como novedad. Con ello, parece que se pretende superar el contenido eminentemente financiero de la cooperación vertical en el seno de las Conferencias Sectoriales, y paliar el déficit de participación de las CCAA en los procesos de toma de decisiones normativas, donde las CCAA no son normalmente informadas ni oídas, ni tampoco el Estado conoce de las iniciativas normativas autonómicas.

En realidad, esta función se trata de una novedad parcial, ya que dicha función – ahora recogida en la ley – estaba ya prevista en la legislación sectorial, así como en los reglamentos internos de algunas Conferencias Sectoriales y ha sido infrutilizada⁵⁶. La novedad de la Ley 40/2015 radica no sólo en elevar a rango legal algo que ya estaba en las normas de autorregulación de las Conferencias, sino también en la bidireccionalidad con que se prevé dicha función: hasta ahora en las Conferen-

(56) En particular, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de la unidad de mercado. Asimismo, *vid. Las relaciones de colaboración Estado-CCAA. Informe 2004*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006, pp. 27-28.

cias Sectoriales se podían presentar anteproyectos de normas estatales (legales o reglamentarias) que el Gobierno o el Ministerio correspondiente se proponía tramitar, pero ahora también se prevé para esos mismos anteproyectos de las CCAA. En esos casos, se contempla el funcionamiento de las Conferencias por medios electrónicos. La Ley 40/2015 sólo dispone que estas Conferencias «ejercerán» esta función de «ser informadas» en tales casos, tanto en el caso de iniciativas normativas estatales, como autonómicas, pero las Conferencias Sectoriales – y ese será un punto clave – sólo podrán ejercer esa función en tanto en cuanto dichas iniciativas les sean remitidas por el órgano competente en el Ministerio del Estado o en las Consejerías de las CCAA.

Respecto a los productos de los órganos de cooperación intergubernamental, la Ley 40/2015 va a introducir posiblemente los cambios jurídicos más significativos. Uno de los problemas de la cooperación en España ha sido la ausencia de vinculación jurídica de sus acuerdos, salvo que se hayan elevado a normas jurídicas, o bien se hayan formalizado mediante convenios de colaboración jurídicamente vinculantes para las partes suscriptoras. La Ley 40/2015 intenta encarar esa cuestión regulando el modo de adopción de decisiones en Conferencia Sectorial y los posibles tipos de decisiones. Por un lado, la toma de decisiones en Conferencia Sectorial precisará la votación de sus miembros y los votos computarán en función “de la representación que cada Administración Pública tenga y no por los distintos miembros de cada una de ellas” (art. 151.1). Hasta el momento, la regla de funcionamiento prevista en los reglamentos de las Conferencias Sectoriales era el asentimiento y, en su defecto, la mayoría.

Asimismo, la Ley 40/2015 ha previsto los dos tipos de decisiones que puede adoptar una Conferencia Sectorial (art. 151.2): los acuerdos y las recomendaciones. Por un lado, los acuerdos son “un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias” de obligado cumplimiento y directamente exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo para los que hayan votado en contra en tanto no decidan suscribirlos. Si el poder central ejerce funciones de coordinación, el acuerdo será obligatorio para todas las partes de la Conferencia Sectorial. Por su parte, las recomendaciones expresan “la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta”,

una opinión que se comprometen a seguir quienes han votado a favor y, en el caso de que decidan apartarse de ella, deberán motivarlo e incorporarse esa justificación en el expediente.

Tal como se avanzaba, la Ley 40/2015 regula brevemente la Conferencia de Presidentes, con más detalle las Conferencias Sectoriales y, en tercer lugar, y someramente, las Comisiones Bilaterales de Cooperación (art. 153) y, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan prever los Estatutos de Autonomía, la norma donde, como ya se indicó, se regulan algunas Comisiones Bilaterales tras las reformas estatutarias. La Ley 40/2015 las define como órganos de cooperación de composición bilateral y paritaria entre miembros del Gobierno central y miembros del Consejo de Gobierno de las CCAA o representantes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Al igual que se ha previsto respecto de las Conferencias Sectoriales, la Ley 40/2015 ha disciplinado tres extremos de las Comisiones Bilaterales: sus funciones, aspectos organizativos y de funcionamiento y sus decisiones. Respecto a sus cometidos, la nueva ley especifica que estos órganos de cooperación bilateral «ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla» (art. 153.2) . En lo que concierne a su organización y funcionamiento, se especifica que las Comisiones Bilaterales pueden crear Grupos de trabajo, algo que ya prevén algunos Estatutos de Autonomía. Asimismo, se prevé que puedan constituirse y adoptar acuerdos mediante medios electrónicos o videoconferencia (art. 152.3). Respecto a sus decisiones, la Ley 40/2015 pretende reforzar su carácter obligatorio. Para ello, especifica que las decisiones de las Comisiones Bilaterales revisten la forma de acuerdos que son de obligado cumplimiento para las dos partes que los suscriban, cuando así se prevea de forma expresa, y exigibles jurisdiccionalmente ante el orden contencioso-administrativo.

La Ley 40/2015 regula por vez primera una cuarta forma de cooperación orgánica donde se da entrada a los Entes Locales: las llamadas Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154). La Ley 30/1992 se limitaba a remitir a la legislación básica en materia de régimen local para

la regulación de las relaciones entre la Administración General del Estado o de las CCAA con los Entes Locales. La nueva Ley regula expresamente las Comisiones Territoriales de Coordinación como órgano multilateral entre la Administración del Estado, de las CCAA y los Entes Locales con una composición bipartita (si dicha Comisión se forma a dos bandas por representantes de la Administración del Estado – o, en su caso, de las CCAA – más los Entes Locales); o bien tripartita (si se incluyen a representantes de las tres partes: Administración del Estado, Administración de las CCAA y los Entes Locales).

La Ley 40/2015 regula las funciones de este órgano, aspectos de organización y régimen de sus decisiones. Respecto a sus funciones, dichas Comisiones pueden constituirse entre territorios colindantes o coincidentes, si la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas lo precisa con la finalidad de mejorar la coordinación en la prestación de servicios, y con ello, la eficiencia y calidad en los mismos. El régimen de convocatoria y de su secretaría será el mismo que el previsto para las Conferencias Sectoriales. Las decisiones de las Comisiones Territoriales revisten la forma de Acuerdos que serán también de obligado cumplimiento y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por último, la Ley 40/2015 contiene una interesante novedad que afecta a la transparencia y evaluación de todos los órganos de cooperación: la creación de un Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado (Disposición adicional séptima) adscrito a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio competente en Administraciones Públicas. Dicho Ministerio elevará anualmente al Gobierno central un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes. Además, se dispone que «los órganos que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley quedarán extinguidos».

Esta previsión pretende mejorar el conocimiento general y del propio Gobierno sobre un ámbito no siempre transparente como el de los órganos de cooperación. Más allá de ello, la nueva ley persigue encarar un problema real en España en este ámbito: la existencia de muchos órganos de cooperación intergubernamental que, una vez creados, no se reúnen, de modo que formalmente existen pero no funcionan. Con

la nueva norma, aquellos órganos que no se reúnan en el plazo señalado se darán por finiquitados, aunque también sería conveniente evaluar por qué no llegaron a funcionar.

Y con esta nueva reforma legal ¿va a cambiar la praxis cooperativa en España? Con la prudencia y la cautela que debe mostrarse al examinar una ley que entrará en vigor un año después de su aprobación y, por tanto, sin que haya desplegado sus efectos (en el momento de escribir este trabajo), sí puede adelantarse que las novedades de la ley son pocas. El objeto central de la reforma es el régimen jurídico de las Conferencias Sectoriales, pero en muchos casos, lo que se ha hecho es llevar a la ley disposiciones que ya estaban en normas previas y sobre todo en los reglamentos internos de algunas Conferencias Sectoriales, que ahora se generalizarán a todas estas Conferencias.

Además, las novedades más importantes que contiene pretenden encarar aspectos de la cooperación de no fácil solución jurídica. La ley pretende claramente potenciar las Conferencias Sectoriales, pero reforzarlas ¿para qué? El reto es convertirlas en instrumentos de participación de las CCAA en decisiones estatales y no está claro que la nueva ley vaya a conseguirlo.

Por un lado, la forma en que se ha tramitado la ley no parece la más apropiada. Como indicado, se trata de una norma aprobada sin el diálogo con el resto de los Grupos Parlamentarios, ni con las CCAA. Por tanto, resulta algo paradójico que quiera (y pueda) potenciar la participación de las CCAA, una ley que se ha aprobado no sólo sin ellas, sino con claras reticencias de las mismas. Por otro lado, y respecto al contenido de la ley, las Conferencias Sectoriales no van a devenir instancias de participación sólo por el hecho de “ser informadas” de las iniciativas normativas en estado de proyecto del Estado y de las CCAA. Y el punto más novedoso y polémico de la ley, el convertir los acuerdos adoptados en dichas Conferencias en jurídicamente obligatorios para quienes los voten, puede incrementar el cumplimiento de lo pactado, pero también los recelos que han mostrado muchas CCAA, en especial Cataluña y el País Vasco a acudir y a quedar vinculadas por lo acordado en uno de esos foros, o propiamente, a “ratificar” (y, *ergo*, a quedar vinculadas) en sede de Conferencia Sectorial por las iniciativas allí presentadas por el Estado central.

4. Reflexión final: otra cooperación es posible con cambios... ¿jurídicos?

A la vista de lo expuesto, si el jurista persa que recreaba el Profesor Cruz Villalón visitara España para estudiar el Derecho de la cooperación y abordara también su dimensión empírica, constataría la obstinación del legislador español por regular (y querer cambiar con normas) la cooperación intergubernamental, así como la existencia de una cooperación aparente en la norma y una cooperación real en la praxis. Hay una apariencia de estructuras formalizadas (y reguladas) de cooperación en la dimensión vertical, inexistentes en el plano horizontal y también estructuras claramente verticales en la dimensión europea de la cooperación interna.

Sin embargo, frente a ello, la práctica de la cooperación muestra una relación entre el poder central y las CCAA en instrumentos verticales manifiestamente mejorable, una cooperación horizontal que no se institucionaliza y una participación de las CCAA en asuntos europeos que se basa en un modelo de cooperación entre los Gobiernos central y autonómicos que reproduce en materia europea las mismas debilidades que presenta la cooperación doméstica. En los tres planos, la cooperación informal resulta muy importante, pero es especialmente opaca y se desarrolla a través de contactos políticos fuera de las estructuras indicadas.

Al inicio de estas páginas se planteaba la siguiente pregunta: ¿los Gobiernos del poder central y de las CCAA, propiamente, trabajan juntos para lograr objetivos comunes?

Por lo pronto, el marco normativo de la cooperación y su realidad práctica permiten aseverar que no hay relación entre Gobiernos en cuanto tales desde el punto de vista de los sujetos de la cooperación, sino relación entre miembros de los Gobiernos, pues esta interacción se produce en sectores concretos sin una Conferencia de Presidentes vertical, ni una Conferencia de Gobiernos horizontal institucionalizadas en el panorama cooperativo.

Ciertamente, la Conferencia de Presidentes del Estado y de las CCAA se define jurídicamente como el máximo órgano de cooperación política entre los Gobiernos del Estado y de las CCAA. A ella sólo pueden asistir los Presidentes de cada instancia y, si bien representa el grado más alto de intergubernamentalidad, este foro no se ha consolidado en el Es-

tado autonómico. Por su parte, en el plano horizontal, la Conferencia de Gobiernos de las CCAA es el órgano de cooperación entre Ejecutivos en cuanto tales, pero ese carácter intergubernamental en el plano horizontal tampoco ha conseguido implantarse. Su papel ha sido poco relevante, dada su breve existencia. Estas Conferencias no se reúnen desde 2012 y 2011 respectivamente, ni (por el momento) hay anunciada su convocatoria.

Por tanto, la cooperación real en el Estado autonómico es una cooperación entre Ministros y Consejeros en sectores muy concretos y sin órganos intergubernamentales transversales en funcionamiento donde puedan abordarse proyectos más generales. Los instrumentos que se presentaron como grandes novedades: las Comisiones Bilaterales y las Conferencias de Presidentes (vertical) y de Gobiernos autonómicos (horizontal), no han demostrado un funcionamiento regular, ni un papel trascendente en la cooperación del Estado autonómico.

Más allá de la calidad de los sujetos de la relación y la cooperación que generan, las acciones pactadas entre el poder central y las CCAA ¿pueden calificarse de cooperación entendida como el «obrar juntamente con otro y otros para un mismo fin» al que se refiere la Real Academia de la Lengua Española en la más común y básica acepción de lo que significa cooperar?

Primero, sólo podrá hablarse de obrar juntamente, si los órganos de cooperación se convocan. El voluntarismo, esto es, la libertad en que queda la participación del Estado y de las CCAA en órganos de cooperación, tan reiterado por el Tribunal Constitucional, deja en manos de quienes pueden convocar estos órganos que efectivamente se reúnan. Difícilmente podrá hablarse de obrar juntamente si no hay encuentro.

Segundo, si la reunión se ha podido producir, la cooperación existente (la dimensión vertical) se ha reducido a una expresión de mínimos. No ha habido trabajo conjunto en la elaboración de políticas generales, sino normalmente en el momento de su ejecución que se sustenta muchas veces sobre el poder de coordinación del Estado competencialmente garantizado (así, claramente en materia de sanidad) o sobre el *spending power* del poder central mediante el reparto de una financiación adicional entre las CCAA.

Con las relaciones de cooperación en el bloque de la constitucionalidad por obra de los nuevos Estatutos, una reforma constitucional debería dar reconocimiento a la cooperación en sus distintos niveles, pero ninguna norma, ni siquiera una reforma constitucional, ha podido resolver los déficits de la cooperación en España. La Ley 30/1992 o los Estatutos de Autonomía de segunda generación han propuesto, cada una en su momento, un nuevo impulso de las relaciones de cooperación que no ha podido subsanar el origen del problema.

¿Más reformas jurídicas pueden solventar esos déficits? La nueva Ley 40/2015 plantea pocas novedades que básicamente se ciñen a las Conferencias Sectoriales y no permiten atisbar un cambio radical en su funcionamiento, pues pueden seguir siendo con su configuración legal un instrumento al servicio del poder central para hacer valer sus iniciativas y está por ver que con la nueva ley puedan convertirse en un cauce de participación real de las CCAA en decisiones estatales.

Porque la cuestión es ¿puede el Derecho resolver los problemas de la cooperación intergubernamental en España? Quien quiera crear que las normas jurídicas pueden tener ese efecto se engaña, porque el problema en este campo es de voluntad política.

La voluntad de cooperar no se impone por ley. La jurisprudencia constitucional ha reconocido el principio de colaboración y cooperación como principio no escrito en la Constitución española, pero hay una utilización muchas veces retórica de este principio que sirve más para hacer apelaciones a la cooperación, que para deducir obligaciones concretas de cooperación. La voluntariedad que el propio Tribunal Constitucional predica de la cooperación mal se aviene con la configuración de un deber general de colaboración, pues difícilmente puede ser obligatorio aquello que es voluntario⁵⁷.

El Derecho puede crear y regular instrumentos de cooperación, pero difícilmente, sin una voluntad y una cultura de la cooperación, puede garantizar ni su utilización, ni una mejor utilización de los mismos. Hace falta la voluntad política para cooperar y ello presupone identificar objetivos comunes y percibir beneficios comunes, más allá de los

(57) Sobre ello, A. MÉNEDEZ REXACH, *La cooperación, ¿un concepto jurídico?*, cit., pp. 11-50; J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, cit., pp. 191-194.

casos indicados y, en especial, más allá del estímulo financiero, sin duda, el incentivo más claro para reunirse y convenir en España.

En el Estado de las Autonomías, hay dos tendencias claramente identificables: el peso de la reivindicación propia desde las CCAA (en particular, desde aquellas donde hay un fuerte sentimiento nacional, como Cataluña y País Vasco)⁵⁸ y el recelo especialmente de éstas hacia la cooperación percibida como un instrumento del poder central para recuperar competencias autonómicas. De ahí, la desconfianza de las CCAA hacia los foros multilaterales con el Estado (en particular de las gobernadas por nacionalismos periféricos), la preferencia por canales bilaterales con el poder central (sobre todo informales y políticos) y la dificultad de institucionalizar relaciones entre CCAA con culturas sobre la autonomía y aspiraciones muy diversas.

Tras más de treinta años de Estado autonómico, todavía es preciso entender y aceptar la cooperación. Ésta no es una panacea, pues genera efectos secundarios nada desdeñables como el temido de enmarañamiento de responsabilidades donde todo debe acordarse y al final nadie responde⁵⁹. Pero no cooperar también se convierte en un problema porque la transversalidad y la supraterritorialidad de los problemas, la causa por la que surge la cooperación en los federalismos clásicos el siglo pasado, es cada vez mayor en un mundo europeizado y globalizado.

La cooperación intergubernamental significa trabajar juntos porque el poder central y los entes subestatales están dentro de un mismo Estado. En los últimos años, el proceso de reivindicación soberanista que se ha iniciado en Cataluña constituye uno de los mayores desafíos políticos y jurídicos en el Estado autonómico. Uno de los padres de la actual Constitución, el Profesor Jordi Solé Tura, señalaba que el derecho a la autodeterminación «deja el Estado de las autonomías en el aire»⁶⁰. Cuando

(58) J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo. Aquiles y la tortuga*, en *Sistema*, n. 118-119, 1994, pp. 101-103. Sobre la reafirmación competencial en sistemas surgidos tras un proceso de descentralización política (o de devolución), R.L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, p. 330.

(59) T. DARMSTÄDT, *La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2005.

(60) J. SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España: Autonomías, Federalismo y autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985, p. 157.

lo que se exige es más soberanía y directamente más independencia, no hay voluntad de cooperar con el poder central, ni con otras CCAA. La cooperación intergubernamental existe y se desarrolla bajo ese presupuesto en los sistemas comparados: formar parte de un mismo Estado. La situación actual es compleja y no será fácil encontrar estrategias y alternativas para reconducirla: no bastará ni una reforma constitucional, ni un nuevo sistema de financiación, ni por supuesto, una reforma de la cooperación.

Sin embargo, mientras exista el Estado autonómico, cooperar va a ser necesario. Ser conscientes de que otra cooperación entre los diversos niveles de gobierno es posible y un mejor uso de sus instrumentos puede contribuir una mejor integración entre el poder central y las CCAA. La clave de bóveda es, como siempre y también en tiempos de crisis donde se reclama de forma recurrente más eficiencia, pero también más reconocimiento político desde ciertas CCAA, otra voluntad política y otra cultura de la cooperación territorial por parte de todos los actores que permita usar de forma distinta los instrumentos ya existentes, tanto en la vertiente de participación política, como de eficiencia en la gestión, y superar la comprensión estrecha y reduccionista de lo que ha significado hasta el momento en el Estado autonómico trabajar juntos.

