

# LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

**José Gabriel Ruiz González**

Profesor colaborador de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. El principio de cooperación en el Estado autonómico. – 2. La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 2.1. El sistema formalizado de cooperación vertical en el Estado autonómico. 2.1.1 La formalización de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 2.1.2 El funcionamiento de los mecanismos formalizados de cooperación vertical. 2.2. La Conferencia de Presidentes: Un nuevo instrumento para la cooperación vertical en el Estado autonómico. 2.2.1. La Conferencia de Presidentes en el marco del Derecho Comparado. 2.2.2. La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico: naturaleza y funciones. – 3. La cooperación entre las Comunidades Autónomas. 3.1. Planteamiento general. 3.2. El sistema formalizado de cooperación horizontal en el Estado autonómico. 3.3. La apuesta autonómica por la cooperación horizontal: hacia una Conferencia de Presidentes autonómicos. 3.3.1. Los encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía. 3.3.2. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. – 4. Perspectivas futuras. – 5. Bibliografía citada. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## 1. El principio de cooperación en el Estado autonómico

La actual configuración del Estado de las Autonomías no vino establecida por la Constitución española de 1978 (CE, en adelante), sino que ha sido el resultado de una serie de decisiones políticas que, en aplicación del principio dispositivo,<sup>1</sup> fueron adoptándose con posterioridad a su promulgación. Los constituyentes, retomando el pro-

---

*Artículo recibido el 07/11/2011; aceptado el 09/01/2012.*

1. Vid. Enric Fossas i Espadaler, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

ceso de descentralización política que impulsó el Estado integral de la Segunda República y que fue interrumpido por el régimen autoritario que se instauró en 1939, diseñaron un modelo territorial abierto, que se iría construyendo sobre los cimientos constitucionales a través de los Estatutos de Autonomía.

En efecto, la CE, en su artículo 2, reconoce a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española el derecho a la autonomía, recogiendo, en los artículos 143, 151 y en la disposición transitoria segunda, los distintos procedimientos para constituirse en Comunidades Autónomas. Por su parte, los artículos 148 y 149 de la CE configuran el sistema de distribución de competencias entre el Estado central y los distintos entes que surgen del ejercicio del derecho a la autonomía.

La CE diseña, de esta manera, un modelo territorial abierto y flexible, tanto en el acceso a la autonomía de aquellas nacionalidades y regiones que decidan constituirse en Comunidades Autónomas, como en el alcance competencial de las mismas.<sup>2</sup> Un reparto basado en la voluntariedad en la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, que tienen como límite las materias o facultades que el artículo 149 reserva al Estado.<sup>3</sup> La consecuencia de este proceso de descentralización política ha sido la aparición dentro del Estado de diecisiete Comunidades Autónomas de igual naturaleza que, dotadas de forma jurídica a través de los Estatutos de Autonomía, disponen de amplias competencias legislativas, administrativas y financieras que precisan ser conjugadas con las que el propio Estado ostenta conforme al bloque de la constitucionalidad.

Esta complejidad del Estado autonómico contrasta con la ausencia de previsión constitucional alguna de un sistema de relaciones institucionales de colaboración entre el Estado y las Comunidades

---

2. En nuestra opinión, no cabe afirmar que el modelo territorial español se encuentre abierto en el momento actual. En este sentido, coincidimos plenamente con la opinión del profesor Aragón Reyes, que considera que el modelo "Estado autonómico" estuvo abierto a la entrada en vigor de la CE, pero tras el proceso estatutario quedó perfectamente definido, aunque se encuentra aún incompleto. *Vid.* Manuel Aragón Reyes, "El Estado autonómico: ¿Modelo indefinido o modelo inacabado?", en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 777-779.

3. Sobre esta cuestión, *vid.* Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel Derecho, 1989, p. 13 y ss.

Autónomas –cooperación vertical–, a pesar de que del propio modelo de reparto competencial contemplado en el Texto Constitucional se deriva la necesidad de cooperación entre los distintos entes territoriales, al ser atribuidas la mayor parte de las competencias en régimen de compartición.

La existencia de relaciones de cooperación es algo consustancial a cualquier modelo de descentralización política. Por ello, el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) ha proclamado en reiteradas ocasiones que el principio de cooperación, a pesar de no aparecer recogido expresamente en la CE, forma parte de la esencia del Estado autonómico.<sup>4</sup> De este modo, como se desprende de la STC 106/1987, de 25 de junio,<sup>5</sup> en el Estado autonómico existe, tanto en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas como de éstas entre sí, un deber recíproco y general que se manifiesta, de una parte, en el ejercicio no abusivo de las propias competencias, que no debe obstaculizar el ejercicio de las ajenas y que se deriva de la vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, establecida en el artículo 9.1 de la CE,<sup>6</sup> y, de otra parte, en la necesidad de introducir técnicas de participación, como los informes o los órganos mixtos de gestión.<sup>7</sup> Se trata de un deber constituido, de una parte, por la lealtad institucional, entendida ésta como la obligación de comportarse conforme a los criterios de la buena fe en el

4. El Tribunal Constitucional se ha referido al principio de cooperación calificándolo como “la esencia del modelo de organización territorial del Estado”. Así se pronuncia en las SSTC 18/1982, de 4 de mayo, y 80/1989, de 21 de diciembre, por citar algunas.

5. En el mismo sentido se pronunció con anterioridad la STC 76/1983, de 5 de agosto y, con posterioridad, las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, y 30/2010, de 28 de junio, entre otras.

6. Vid. Paloma Biglino Campos, “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, enero, 2004, p. 51 y ss.

7. Así, la STC 40/1998, de 19 de febrero, se refiere a la técnica del informe, o la STC 146/1992, de 16 de octubre, avala la participación a través de órganos mixtos, por citar algunas. Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio, reconoce que, tanto las relaciones de participación como las de colaboración, pueden ser objeto de regulación estatutaria, siempre que incidan en el ejercicio de las competencias autonómicas. si bien limita los efectos de sus preceptos respecto del legislador estatal (fundamentos jurídicos 111 y 114). Sobre esta cuestión, vid. Mercè Corretja; Joan Vintó; y Xavier Bernadí, “Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 419 y ss.; y Juan José Solozábal Echevarría, “Una sentencia en la federalización del Estado”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011, pp. 13-15.

ejercicio de las propias competencias, respetando las de los demás entes territoriales y, de otra parte, por el deber de auxilio interadministrativo, consistente en la prestación de información, asistencia y cooperación entre las distintas Administraciones para facilitar el ejercicio de sus propias competencias.<sup>8</sup>

Nos encontramos, por tanto, ante dos dimensiones del principio de cooperación. Así, la lealtad institucional se refiere a las relaciones entre instituciones políticas, mientras que el auxilio interadministrativo hace referencia a relaciones entre administraciones. Con las primeras, se busca conseguir un correcto funcionamiento del Estado autonómico como totalidad, tanto en su proyección interna como exterior, mientras que con las segundas, se trata de alcanzar eficacia en la actividad administrativa para prestar un mejor servicio a los ciudadanos.<sup>9</sup>

Con independencia de que el modelo territorial español se califique o no de federal,<sup>10</sup> lo cierto es que la existencia de relaciones de cooperación es consustancial al mismo,<sup>11</sup> del mismo modo que acontece en todos los Estados con sistemas federales cooperativos, donde el entrecruzamiento de competencias del Estado central y los poderes territoriales obliga a actuar de forma conjunta,<sup>12</sup> mediante la celebración de acuerdos que posteriormente habrán de ser ejecutados de conformidad con las competencias de que cada uno disponga en el ámbito respectivo. En este sentido, la STC 31/2010, de 28 de junio, viene a proclamar que es el principio de competencia el que ha de regir las relaciones entre el Estado central o general y las Comunida-

---

8. Vid. Enrique Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, 6ª edición, Madrid, Tecnos, 2008, p. 487.

9. Vid. José María Pérez Medina, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 315.

10. Como apuntaba acertadamente Muñoz Machado, "se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas que es difícil distinguirlos". Vid. Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1982, p. 159.

11. Vid. Enrique Álvarez Conde, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Lustel, 2007, p. 762.

12. Vid. Xavier Arbós Marín, "Federalismo y relaciones intergubernamentales", *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2006, p. 21.

des Autónomas, admitiendo tanto la multilateralidad como la bilateralidad como principios rectores de las mismas, si bien, subrayando la posición de superioridad del Estado general respecto de las Comunidades Autónomas, ya que éstas forman parte del Estado español (fundamento jurídico 13).<sup>13</sup>

Sin embargo, a pesar de la importante función que el principio de cooperación desempeña para el adecuado funcionamiento del modelo territorial que diseña la CE, la única mención expresa que el Texto Constitucional hace a las relaciones cooperativas intergubernamentales se refiere a la cooperación entre las Comunidades Autónomas. En efecto, con una redacción poco favorecedora de la cooperación al otorgar un excesivo protagonismo a las Cortes Generales, el artículo 145.2 de la CE contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan convenios y acuerdos entre sí para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias.

Ahora bien, con el último proceso de reformas estatutarias, iniciado tras las elecciones generales de 2004, el principio de cooperación se ha incorporado al bloque de la constitucionalidad.<sup>14</sup> Los nuevos Estatutos de Autonomía incluyen sin excepción el principio de lealtad institucional y, junto a él, los principios de colaboración, de cooperación, de solidaridad o de auxilio mutuo,<sup>15</sup> además de formalizar la bilateralidad en las relaciones con el Estado y reconocer la multilate-

13. Esta superioridad del Estado central respecto de las Comunidades Autónomas en las relaciones intergubernamentales que proclama la STC 31/2010, ha sido jurídicamente cuestionada por un sector doctrinal. En este sentido, *vid.* Mercè Corretja; Joan Vintró; Xavier Bernadí, "Bilateralidad...", 2011, p. 403 y ss.

14. LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía (EA) de la Comunidad Valenciana; LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña; LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del EA de las Islas Baleares; LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del EA de Andalucía; LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del EA de Aragón; LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del EA de Castilla y León; LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de "reintegración y mejoramiento el régimen foral de Navarra" (LORAFNA); y LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del EA de Extremadura.

15. Todos estos principios, reconocidos por el TC desde su jurisprudencia más inicial, resultan sinónimos en la mayor parte de los casos, y se refieren a la necesidad de no vulnerar los intereses del conjunto y ejercer las competencias propias en beneficio de todo el Estado cuando así lo exija el interés general. En este sentido, *vid.* María Jesús García Morales, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las nuevas relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, pp. 364-367.

ralidad, aunque en este último caso, sin aludir a instrumentos concretos para su formalización.<sup>16</sup>

En esta misma dirección y coincidiendo con el nuevo impulso reformador del Estado autonómico al que nos estamos refiriendo, se han introducido en España, por la vía de la praxis política, nuevos mecanismos de cooperación, tanto entre el Estado y las Comunidades Autónomas como de éstas entre sí. De este modo, la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas han aparecido como novedosos instrumentos de cooperación intergubernamental que vienen a sumarse a los ya existentes en el Estado autonómico.

## **2. La cooperación entre e Estado y las Comunidades Autónomas**

### **2.1. El sistema formalizado de cooperación vertical en el Estado autonómico**

El carácter abierto del modelo territorial configurado por la CE fue el que, probablemente, determinó la ausencia en el Texto Constitucional, no ya de un sistema definido de cooperación intergubernamental, sino de cualquier referencia a las relaciones de cooperación que habrían de entablarse, necesariamente, entre el poder central y los poderes autonómicos.<sup>17</sup> Sin embargo, este silencio constitucional no impidió que las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas fueran surgiendo a medida que la práctica las requería. Como señala la profesora García Morales, la cooperación surge en el Estado autonómico para dar respuesta a necesidades pragmáticas, y aparece desde el mismo inicio del mismo.<sup>18</sup> Para hacerla posible, a través de los Estatutos de Autono-

---

16. La STC 31/2010, de 28 de junio, reconoce, en su fundamento jurídico 13, la idoneidad del Estatuto de autonomía como norma adecuada para proclamar los principios que deben regir las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado, entre ellos el de bilateralidad, sin que esto suponga que se excluya la multilateralidad. Sobre esta cuestión, *vid.* Mercè Corretja; Joan Vintró; Xavier Bernadí, "Bilateralidad...", 2011, p. 403.

17. De esta opinión es Pérez Medina, "Las relaciones de colaboración...", 2009, p. 326.

18. *Vid.* María Jesús García Morales, "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado*

mía y de leyes estatales, se puso en marcha un proceso –que llega a nuestros días– de formalización de diversos instrumentos mediante los cuales las relaciones verticales de cooperación pueden materializarse.<sup>19</sup>

### **2.1.1. La formalización de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

La aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía vino a suponer la consagración dentro del bloque de la constitucionalidad de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico mediante la formalización de instrumentos bilaterales de cooperación, si bien, circunscritos a la regulación parcial de algunos temas concretos. Efectivamente, en todos ellos se previó la constitución de un órgano de cooperación para hacer efectivos los trasposos de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas –la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma–, además de crear otros mecanismos bilaterales de contenido económico y fiscal o de cooperación en materia de seguridad, en aquellas Comunidades Autónomas con policía propia.<sup>20</sup>

Por su parte, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, fue la primera norma que reguló la cooperación multilateral en el Estado español. Concretamente, el artículo 4 de dicha Ley se refiere a las Conferencias Sectoriales,<sup>21</sup> configurándolas como órganos de encuentro y cooperación –multilateral y vertical– de carácter sectorial, integradas por el Ministro o Ministros del ámbito material de que se trate y los Consejeros del ramo de las distintas Comunidades

---

autonómico. *La posición de los actores* (coord. Xavier Arbós Marín), Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2009, p. 46.

19. Aunque la jurisprudencia del TC ha reconocido cierto margen de discrecionalidad en la determinación de los instrumentos de cooperación intergubernamental, sí que se ha referido a algunas figuras posibles, como los convenios de cooperación (SSTC 95/1986 y 13/1992), las conferencias sectoriales (76/1983), así como la participación autonómica en las competencias estatales (STC 146/1992).

20. Vid. Marc Casas i Rondoní, "La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: Regulación y actividad práctica", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, p. 4.

21. Este precepto, regulador de las relaciones multilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de las Conferencias Sectoriales, fue declarado constitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto.

Autónomas. A través de ellas se pretendía asegurar la necesaria coherencia de la actuación del conjunto de los poderes públicos en un ámbito material concreto, sin que ello supusiera alteración competencial alguna.

Ahora bien, el impulso definitivo de las Conferencias Sectoriales lo encontramos plasmado en los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, suscritos entre los dos grandes partidos estatales. Estos Acuerdos sellaron el compromiso de reforzar las relaciones de cooperación entre los distintos poderes territoriales del Estado, para lo que se hacía necesario adoptar medidas legislativas tendentes a dotar a las Conferencias Sectoriales de un mayor grado de institucionalización.<sup>22</sup>

En la actualidad, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA, en adelante), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, es la que regula las Conferencias Sectoriales, insertándolas en un marco normativo general junto a otros instrumentos y técnicas de cooperación, en virtud de la competencia sobre la materia "régimen jurídico de las Administraciones Públicas", que el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la CE atribuye al Estado.<sup>23</sup> En concreto, en su Título I se recogen los principios, mecanismos e instrumentos de colaboración entre la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas.

Aunque, como apunta la profesora Ridaura, la LRJPA no establece una relación cerrada de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dejando la puerta abierta al establecimiento de otros que voluntariamente acuerden, sí que reserva a unos instrumentos jurídicos concretos las relaciones referidas al ejercicio de competencias compartidas o que exijan articular una actividad común entre ambas.<sup>24</sup> De este modo, la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas

---

22. Vid. Adolfo Hernández Lafuente; María Ángeles González García, "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo", en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, p. 167 y ss.

23. Vid. Juan Carlos Duque Villanueva, "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 120.

24. Vid. María Josefa Ridaura Martínez, *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 79-80.

pueden crear órganos, de composición bilateral o multilateral, para la cooperación entre ambas en aquellas materias en las que exista interrelación competencial.<sup>25</sup> A su vez, tales órganos pueden tener ámbito general o sectorial.

Siguiendo lo preceptuado en dicha norma, los órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ser de tres tipos:

a. Comisiones Bilaterales de Cooperación. Son órganos de composición bilateral y de ámbito general, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.

b. Conferencias Sectoriales. Son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas.

c. Otros órganos multilaterales de cooperación sectorial. Son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, al igual que las Conferencias Sectoriales, si bien, se distinguen de éstas por la participación en los mismos de representantes de las Administraciones, tanto autonómicas como estatal, de segundo nivel. En este apartado cabe englobar a las comisiones de cooperación, las ponencias y los grupos de trabajo.

Pero además de estos órganos de cooperación, el artículo 6 de la LRJPA contempla los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas como mecanismos jurídicamente vinculantes para formalizar la cooperación intergubernamental en los más diversos ámbitos.

---

25. A estos efectos, precisa el artículo 5.1 de la LRJPA, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta.

### **2.1.2. El funcionamiento de los mecanismos formalizados de cooperación vertical**

A pesar del silencio constitucional y la falta de cobertura legal, la necesidad de articular mecanismos verticales de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico hizo que, desde un momento muy inicial, surgiesen mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación: las Comisiones Bilaterales Estado-Comunidad Autónoma y las Conferencias Sectoriales. Estos instrumentos cooperativos, junto con los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siguen constituyendo a día de hoy el núcleo esencial de la cooperación intergubernamental de carácter vertical en España.<sup>26</sup>

Las Conferencias Sectoriales son configuradas por la LRJPA como órganos multilaterales de carácter sectorial y de naturaleza política, integrados por los responsables de los departamentos del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas competentes en ámbitos materiales concretos. Su finalidad es hacer efectivo el principio de cooperación en sectores materiales concretos mediante la adopción de acuerdos políticos.<sup>27</sup> El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.

Los acuerdos adoptados en una Conferencia Sectorial se suscriben por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos pueden formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial, siendo vinculantes para las Administraciones firmantes. Los demás acuerdos que pudieran adoptarse por estos órganos, tendrán la consideración de meras declaraciones políticas.<sup>28</sup>

---

26. Un riguroso análisis de la cooperación intergubernamental vertical en el Estado autonómico nos la aporta María Josefa Ridaura Martínez, *Relaciones...*, 2009.

27. Dentro del concepto de Conferencia Sectorial, algún sector doctrinal ha encuadrado también las reuniones multilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias de coordinación estatales en una determinada materia. *Vid.* Javier Tajadura Tejada, "Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010, p. 151.

28. De esta opinión es Joaquín Tornos Más, "Las Conferencias Sectoriales", *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, p. 79.

En lo que a los resultados se refiere, reconociendo el importante papel que algunas Conferencias Sectoriales constituidas desempeñan para el funcionamiento eficiente del Estado autonómico, hemos de señalar que la falta de institucionalización de muchas de ellas, el restringido ámbito material de actuación, la falta de rango político de sus integrantes, la sensación de dirigismo estatal en su funcionamiento y, especialmente, la ausencia de un órgano superior de cooperación que dé coherencia a las decisiones que en ellas se adoptan, han impedido que se consoliden como instrumentos para la canalización de la cooperación intergubernamental en su conjunto. Así, aunque en la actualidad están constituidas treinta y cinco Conferencias Sectoriales, con objetos que versan sobre los más diversos ámbitos materiales, son muy pocos los acuerdos de Conferencia Sectorial que se han adoptado.<sup>29</sup>

Por su parte, las Comisiones Bilaterales de Cooperación son, conforme a lo establecido en la LRJAP, órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general, que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que es el que determina los elementos esenciales de su régimen.

La bilateralidad es característica fundamental de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, por lo que aparecen como instrumentos de cooperación complementarios de los multilaterales, al permitir abordar cuestiones específicas de una determinada Comunidad Autónoma. Sin embargo, a pesar de ser un instrumento utilizado prácticamente desde los inicios del Estado autonómico, como señala García Morales, su historia es desigual y más bien pobre, tanto en el número de reuniones como en la importancia de los temas tratados.<sup>30</sup> En la mayor parte de los casos, estos órganos no han tenido otra agenda más que el interés de la propia Comunidad Autónoma, con excepción de las reuniones que se celebran conforme a lo previsto en

---

29. De las treinta y cinco Conferencias Sectoriales constituidas, sólo veinticinco han desarrollado en los últimos años una actividad regular. Su ritmo de funcionamiento y la naturaleza e importancia de los temas que tratan son desiguales. Para una información completa sobre esta materia, *vid.* <[http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral](http://www.mpt.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral)> (Consulta: 30 de octubre de 2011).

30. *Vid.* María Jesús García Morales, "Los nuevos Estatutos...", 2009, p. 383.

el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que regula el sistema de resolución extraprocesal de conflictos.<sup>31</sup>

Sin embargo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación han sido fuertemente impulsadas en los nuevos Estatutos de Autonomía recientemente reformados, siendo reconocidas en algunos de ellos.<sup>32</sup> La principal novedad que conlleva su previsión estatutaria es el reconocimiento de su permanencia y –en el caso de Cataluña y Andalucía– de la periodicidad de sus reuniones. Además, por primera vez se recogen expresamente sus funciones, sin perjuicio de que las partes puedan fijar otras.

La constitucionalidad de esta regulación estatutaria de las Comisiones Bilaterales ha sido ratificada por la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 115 se establece que su previsión “no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles”.

Esta escasez en la cooperación vertical canalizada a través de órganos formalizados normativamente, ha sido suplida en el Estado autonómico por la vía convencional, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LRJPA. Este precepto permite que la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas puedan celebrar convenios de colaboración en el ámbito de sus respectivas competencias.<sup>33</sup>

31. Vid. Pérez Medina, “Las relaciones de colaboración...”, 2009, p. 333.

32. Vid. artículo 183 del EA de Cataluña, artículo 220 del EA de Andalucía, artículo 90 del EA de Aragón, artículo 59 del EA de Castilla y León y artículo 64 del EA de Extremadura.

33. Sobre este tema son muy relevantes los trabajos de la profesora María Jesús García Morales, entre ellos destacamos: “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2009, p. 167 y ss.; “Los nuevos Estatutos...”, 2009, p. 374 y ss.; y “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes”, en María Jesús García Morales, José Antonio Montilla Martos, y Xavier Arbós Marín, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. También resultan de interés las obras de Gurutz Jáuregui Bereciartu, “Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado”, en *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 130 y ss.; y Pérez Medina, “Las relaciones de colaboración...”, 2009, p. 313 y ss.

De este modo, los Convenios de Colaboración se configuran como acuerdos vinculantes entre el Estado central y una Comunidad Autónoma para la realización diversas actuaciones en determinados sectores. Cuando tales convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, se denominarán Protocolos Generales. En aquellos casos en que la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Sin lugar a dudas, han sido los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas los instrumentos de colaboración más utilizados en el Estado autonómico, firmándose cada año en torno a un millar.<sup>34</sup> Con carácter general, los Convenios de Colaboración, aunque se suscriben bilateralmente, suelen ser el final de un proceso que arranca de propuesta estatal para la ejecución de un programa general, articulada mediante un convenio-tipo –normalmente planteado en una Conferencia Sectorial–, aunque también pueden tener origen en previsiones normativas estatales.<sup>35</sup> Por ello, siendo formalmente bilaterales, en la práctica tienen carácter multilateral.<sup>36</sup>

Aunque resulta innegable que a través de estos convenios se puede canalizar la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos materiales concretos, no son, en modo alguno, instrumentos adecuados para articular el marco general de cooperación que se requiere para el funcionamiento armónico del Estado. De hecho, el principal acicate para la colaboración convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el económico, siendo los

34. Durante 2008 fueron publicados en el BOE novecientos noventa y nueve convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estando registrados en el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública más de diez mil.

35. De esa naturaleza son los Convenios para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a las personas en situación de dependencia, o los suscritos en materia de renta básica de emancipación, en el marco del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por poner algunos ejemplos.

36. *Vid.* María Jesús García Morales, “Los nuevos Estatutos...”, 2009, p. 375.

Convenios de Colaboración el principal instrumento de territorialización de créditos del Estado a favor de las Comunidades Autónomas.

Por último, hemos de señalar que, a pesar de su importancia, los Convenios de Colaboración apenas tuvieron reconocimiento en los iniciales Estatutos de Autonomía. Sólo fueron recogidos en la LORAFNA y en el primer Estatuto de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, tras el reciente proceso de reformas estatutarias este mecanismo de cooperación intergubernamental ha sido reconocido en los Estatutos valenciano, catalán, aragonés y extremeño, haciendo justicia a la relevancia que los Convenios de Colaboración tienen en el Estado autonómico.<sup>37</sup>

## **2.2. La Conferencia de Presidentes: Un nuevo instrumento para la cooperación vertical en el Estado autonómico**

Una de las deficiencias más notables en el sistema formalizado de cooperación vertical en el Estado autonómico ha sido la ausencia de un mecanismo que permita el diálogo político al más alto nivel entre los diferentes poderes públicos para posibilitar el funcionamiento coherente del mismo. Esta situación resulta agravada si consideramos que el actual Senado, a pesar de ser definido en el artículo 69 de la CE como la Cámara de representación territorial, ni por su composición ni por sus funciones ocupa este lugar, no siendo más que una réplica del Congreso de los Diputados con funciones legislativas de segunda lectura y de control al Gobierno, pero sin ninguna función específica respecto a la organización autonómica.<sup>38</sup>

Por ello, coincidiendo en el tiempo con el inicio del último proceso de reformas estatutarias y con la finalidad de establecer un nuevo cauce para la cooperación en el Estado autonómico, a iniciativa del Presidente del Gobierno, se convocó, el 28 de octubre de 2004, la

---

37. En el caso de la Comunidad Valenciana, el Estatuto de Autonomía no solo reconoce, sino que también regula estos convenios, preceptuando su aprobación por las Cortes Valencianas. En el caso de Cataluña, el Estatuto de Autonomía establece la obligación de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad.

38. *Vid.* Francisco de Carreras Serra, "Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial", en *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 107.

I Conferencia de Presidentes,<sup>39</sup> institución que, aunque extraña a nuestra tradición jurídico-política, goza de gran importancia en los Estados federales.

### **2.2.1. La Conferencia de Presidentes en el marco del Derecho Comparado**

La existencia de órganos de cooperación en los que participan los máximos responsables de los distintos poderes territoriales del Estado es algo muy frecuente en los sistemas políticos descentralizados, especialmente en los federales.<sup>40</sup> No obstante, aunque la finalidad última de esta institución, que suele conocerse como Conferencia de Presidentes, es la misma en todos los Estados, la relevancia política y la configuración jurídica difieren entre los distintos países en donde se ha instaurado. En este sentido, por su importancia e influencia internacional, cabe destacar dos modelos, a los que nos referiremos sucintamente, de modo que podamos valorar la oportunidad de su introducción en España y las funciones a desempeñar en el Estado autonómico.<sup>41</sup> Estos dos modelos son el norteamericano y el alemán.

En los Estados Unidos, de forma coherente con su tradición jurídica, se optó por constituir una asociación de Derecho privado integrada por los Gobernadores de los diferentes Estados (Asociación Nacional de Gobernadores), de la que no forma parte el Presidente de los Estados Unidos.<sup>42</sup> A través de este órgano, carente de reconocimiento constitucional ni legal alguno, los responsables de los Estados ponen en común experiencias e iniciativas y adoptan acuerdos políti-

---

39. Hacía tiempo que la doctrina había planteado la necesidad de contar con un órgano de diálogo al más alto nivel entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, ya en 1993 Albertí propuso la creación de una Conferencia de Presidentes. *Vid.* Enoch Albertí Rovira, "Estado Autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, p. 246.

40. Para un examen del federalismo comparado, consideramos imprescindible la obra de María Jesús García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, Mac-Graw-Hill, 1998.

41. Un estudio de Derecho Comparado sobre la Conferencia de Presidentes nos lo ofrecen los profesores Raúl Bocanegra Sierra, y Alejandro Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 39-64.

42. Sobre la cooperación intergubernamental en el sistema federal norteamericano, *vid.* David E. Engdahl, *Constitutional Federalism*, St. Paul (Minnesota), West Pub. Co., 1987.

cos conjuntos que, una vez al año, trasladan al Presidente, que participa como invitado en una de las dos reuniones que celebran anualmente. De este modo, a través de este sistema se posibilita tanto la relación entre los Estados como la participación de éstos en las cuestiones de interés nacional.<sup>43</sup>

Por su parte, en Alemania, el modelo institucionalizado de cooperación federal pivota en torno a dos instituciones, una vertical y otra horizontal. De un lado, la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder*, y de otro, las reuniones de éstos con el Canciller Federal. En ambos casos, se trata de dos órganos políticos informales que no forman parte de la estructura del Estado y que se encuentran escasamente normados. Concretamente, la única referencia normativa que existe en el Derecho alemán se refiere a la reunión de los Presidentes de los *Länder* con el Canciller Federal. Así, el Reglamento del Gobierno Federal, de 11 de mayo de 1951,<sup>44</sup> prevé, en su párrafo 31, que el Canciller Federal invitará varias veces al año a los presidentes de los Gobiernos de los *Länder* a reuniones conjuntas para abordar cuestiones políticas, económicas, sociales y financieras para contribuir a la unidad y al entendimiento entre los Estados y la Federación.<sup>45</sup>

Realmente, el sistema de relaciones cooperativas en el modelo federal alemán se sustenta en la Conferencia de los Presidentes de los *Länder*, a pesar de no encontrarse regulada por ninguna norma. Esta institución ha conseguido un mayor grado de institucionalización que la Conferencia de los *Länder* con la Federación y se ha consagrado como un instrumento útil para el funcionamiento armónico y eficiente del Estado alemán.

---

43. Se ha instaurado la práctica de que el Presidente de los Estados Unidos participa en la reunión de invierno, que se celebra en Washington, mientras que la de verano queda restringida a los Gobernadores de los Estados y es itinerante.

44. Sobre la naturaleza del Reglamento del Gobierno Federal Alemán, *vid.* Klaus Stern, *Staatsrecht*, vol. II, Munich, Beck, 1980, p. 360 y ss.

45. Este precepto proviene del Reglamento del Gobierno aprobado bajo la Constitución de Weimar, el 3 de mayo de 1924. En esta etapa, la cooperación en el Estado alemán era fundamentalmente vertical, mientras que las reuniones entre los *Länder* eran más reivindicativas frente al *Reich* que cooperativas. *Vid.* Martin Hirschmüller, *Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse*, Stuttgart, Beck und Co., 1967, p. 46.

Estos dos modelos de cooperación que consideramos paradigmáticos y que de forma breve hemos esbozado, han influido, en menor o mayor medida, en otros Estados descentralizados que han introducido órganos de cooperación para lograr eficiencia en el funcionamiento de sus poderes públicos. De este modo, países con sistemas políticos federales, como Austria, Suiza, Bélgica o Canadá, o de carácter regional, como Italia, se han dotado de instituciones similares a las alemanas o norteamericanas, a fin de permitir, tanto el dialogo y el acuerdo político entre el poder central y los poderes descentralizados, como la cooperación entre estos últimos para la defensa de sus intereses comunes.

### **2.2.2. La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico: naturaleza y funciones**

Aunque el Estado autonómico no tiene su origen en un pacto de naturaleza federal sino que es producto del pacto constituyente,<sup>46</sup> lo cierto es que, con alguna diferencia, tras el desarrollo que del mismo se ha hecho a través de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas mediante los Estatutos de Autonomía, la organización territorial que ha resultado se asemeja a la de los Estados de modelo federal.<sup>47</sup> Sin embargo, los preceptos del Título VIII de la CE, reguladores del Estado de las Autonomías, se centraron en el procedimiento de distribución del poder entre los distintos entes territoriales, pero no previeron instituciones que permitieran la cooperación para ejercicio de las competencias – compartidas en su mayor parte– sobre la base del principio de lealtad institucional y corresponsabilidad mutua. De otro lado, el proceso de integración europea y la necesidad de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones que les afectan exigían la constitución de un órgano que posibilitara el

46. Como acertadamente señala Paloma Biglinio, es la CE la que, como manifestación del poder soberano del pueblo español, crea todos los poderes públicos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. *Vid.* Biglinio Campos, "La lealtad constitucional...", 2004, p. 58.

47. En opinión de algún sector doctrinal, la CE hacía posible el Estado federal pero no lo determinaba formalmente, aunque sí materialmente. De esta opinión es Francisco de Carreras Serra, "El dilema del Estado de las Autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?", *Claves*, núm. 188, 2008.

dialogo político entre los distintos actores del Estado autonómico de forma sistemática.<sup>48</sup>

Con el objetivo de paliar la carencia de un foro que reuniese a los máximos responsables de los Ejecutivos del Estado autonómico para tratar de asuntos de política general, se celebró en 2004 la primera Conferencia de Presidentes, por convocatoria del Presidente del Gobierno. Desde entonces hasta hoy, han sido cuatro las reuniones que esta institución ha celebrado, en la última de las cuales se aprobó su Reglamento interno (RICP, en adelante),<sup>49</sup> del que podemos extraer las características básicas de esta institución.

El rasgo fundamental de la Conferencia de Presidentes es su naturaleza fundamentalmente política,<sup>50</sup> es decir, su objetivo no es adoptar decisiones de carácter jurídico sino acuerdos políticos sobre asuntos de especial relevancia para el Estado autonómico. Las razones para ello son claras. El bloque de la constitucionalidad define las competencias y los órganos encargados de su ejecución, no siendo el objeto de la Conferencia de Presidentes asumir ninguna de esas funciones, sino permitir la deliberación entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes autonómicos para la consecución de aquellos acuerdos que posibiliten un funcionamiento coherente del Estado español.

De este modo, el artículo 1 del RICP, establece que la Conferencia de Presidentes es el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, actuando según el principio de lealtad institucional.

---

48. Para Eliseo Aja, la creación de la Conferencia de Presidentes responde a una situación de "funcionamiento deficiente del sistema en su conjunto, más allá del funcionamiento individual de las Comunidades Autónomas". Vid. "La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico", *Informe Comunidades Autónomas, 2005*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2006, p. 790.

49. Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

50. En el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, celebrado los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2005 en el Senado, *Diario de Sesiones*, Senado, 2005, pueden verse las intervenciones de los Presidentes sobre este particular.

La Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente del Gobierno y los Presidentes autonómicos, surge con la voluntad de integrarse en el sistema de cooperación vertical del Estado, por lo que, además de constituirse en foro de debate de las grandes cuestiones que afectan al Estado autonómico, asume tareas de impulso de otros órganos formalizados de cooperación. De este modo, el artículo 2 del RICP establece que la Conferencia de Presidentes tendrá como funciones las siguientes:

1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.

2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas.

3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

Esta naturaleza política de la Conferencia de Presidentes acarrea, como acertadamente señalan los profesores Bocanegra Sierra y Huer-go Lora, unas determinadas consecuencias jurídicas. Así, su puesta en marcha no requiere reforma constitucional, su funcionamiento no precisa de una regulación rigurosa al no producir sus actos efectos jurídicos y su funcionamiento debe basarse en el consenso.<sup>51</sup>

El procedimiento de funcionamiento de la Conferencia aparece regulado igualmente en el RICP, quizás con mayor detalle del que existe en otros países, como Estados Unidos o Alemania.<sup>52</sup> Así, las reuniones de la Conferencia serán a puerta cerrada, siendo el orden de intervención de los Presidentes autonómicos el que se acuerde por las Comunidades Autónomas en el seno del Comité preparatorio. La

51. Vid. Bocanegra Sierra, y Huer-go Lora, *La Conferencia...*, 2005, pp. 68-69.

52. Recordemos que la regulación de la Conferencia en la que se reúnen los Presidentes de los Länder y el Canciller Federal se reduce a un párrafo del Reglamento de Gobierno, mientras que el *Ministerpräsidentenkonferenz* tiene un reglamento interno no publicado, que fue aprobado en 1992. Hasta esa fecha este órgano funcionó sin regulación alguna. Vid. Rolf Martens, *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*, Würzburg, Ergon, 2003, p. 33.

asistencia a las mismas es indelegable y no cabe la sustitución, salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normativas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente autonómico.

La Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año, previa convocatoria del Presidente del Gobierno que determinará el orden del día, la fecha y el lugar de la reunión. La Conferencia de Presidentes tiene su sede en el Senado, pudiendo no obstante celebrar reuniones en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Finalmente, en congruencia con su carácter, todos los actos que adopta la Conferencia de Presidentes tienen la consideración de acuerdos políticos, no derivándose de ellos consecuencias jurídicas directas. En este sentido, el artículo 6 del RICP establece que, con tal naturaleza, la Conferencia de Presidentes, en atención al grado de consenso con el que se alcancen, podrá adoptar dos tipos de actos: acuerdos y recomendaciones. Los acuerdos son decisiones políticas adoptadas por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes autonómicos, mientras que las recomendaciones se acordarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes autonómicos presentes y comprometen solo a los miembros que las hayan adoptado.

Con el propósito de introducir transparencia a las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, el RICP establece que tanto los acuerdos como las recomendaciones habrán de hacerse públicos, debiendo ser comunicados por sus miembros, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones.

La Conferencia de Presidentes, en sus siete años de existencia, se ha reunido cuatro veces. En estas reuniones, tanto los asuntos tratados como los logros obtenidos han sido muy dispares. Así, a una esperanzadora primera etapa ha sucedido otra caracterizada por la falta de acuerdo en temas muy relevantes para el funcionamiento coherente del Estado autonómico. De este modo, mientras que en sus primeras reuniones se alcanzaron acuerdos importantes en materia de financiación sanitaria, investigación, desarrollo tecnológico e innovación, en su última reunión, celebrada en diciembre de 2009, se debatió sobre empleo, economía sostenible, agricultura, ganadería,

pesca y agua, sin llegar a alcanzarse ningún acuerdo.<sup>53</sup> Desde entonces no se ha vuelto a convocar.

### 3. La cooperación entre las Comunidades Autónomas

#### 3.1. Planteamiento general

Resulta hoy un lugar común para la doctrina la afirmación de que en el Estado autonómico las relaciones horizontales de cooperación son muy escasas con respecto a las que se producen en otros países de nuestro entorno.<sup>54</sup> Los motivos que se apuntan para explicar esa circunstancia son diversos. Así, para algunos la clave está en la falta de una adecuada previsión constitucional que fomente este tipo de relaciones. En este sentido, sostienen que aunque el artículo 145.2 de la CE previó las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas con aparente libertad, limitando la intervención de las Cortes Generales a los acuerdos de colaboración, el desarrollo que de este precepto se hizo en los Estatutos de Autonomía fue poco favorecedor de este tipo de relaciones.<sup>55</sup> Otros autores ponen el acento en la falta de voluntad política de los entes autonómicos, consecuencia de la ausencia de una tradición de cooperación territorial en España,<sup>56</sup> lo que ha provocado que la reivindicación bilateral y particular de las Comunidades Autónomas frente al Estado se imponga respecto de la búsqueda de un modelo global de organización estatal.<sup>57</sup>

---

53. Los asuntos tratados en las reuniones de la Conferencia de Presidentes pueden consultarse en la página Web del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública: <[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/Confer\\_Presidentes.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/Confer_Presidentes.html)> (Consulta: 11 de octubre de 2011).

54. Vid. Enoch Albertí Rovira, "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, p. 111; y María Jesús García Morales, "Las relaciones intergubernamentales...", 2006, p. 36 y ss.

55. Vid. Ignacio González García, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; y Biglino Campos, "La lealtad constitucional...", 2004, p. 74, entre otros muchos.

56. Vid. Xavier de Pedro Bonet, "La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2011, p. 94.

57. Vid. Albertí Rovira, "Los convenios...", 1994, p. 111.

No tenemos dudas de que estas circunstancias han condicionado la cooperación en el Estado autonómico en general y, que de modo particular, la colaboración interautonómica, que se ha limitado a relaciones entre Comunidades vecinas y en temas muy concretos. Sin embargo en los últimos años, coincidiendo con la última ola de reformas de los Estatutos de Autonomía de diversas Comunidades Autónomas, parece haberse producido un cambio de tendencia en las relaciones horizontales de cooperación. De una parte, el principio de cooperación ha tenido acceso al bloque de la constitucionalidad a través de los nuevos Estatutos. De otra parte, han aparecido, por voluntad de las propias Comunidades Autónomas, nuevos escenarios para la colaboración mutua.

### **3.2. El sistema formalizado de cooperación horizontal en el Estado autonómico**

El obligado punto de partida para el estudio de la cooperación horizontal en el Estado autonómico es el artículo 145.2 de la CE,<sup>58</sup> considerado de forma unánime por la doctrina como poco afortunado para facilitar el establecimiento de relaciones cooperativas entre las Comunidades Autónomas.<sup>59</sup> En concreto, este precepto, que reconoce expresamente la facultad de las Comunidades Autónomas de celebrar convenios y acuerdos para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias, señala textualmente que:

---

58. Las dos obras clásicas de referencia sobre este tema son: Ángel Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982; y Pablo Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. De más recientemente elaboración son: González García, *Convenios de cooperación...*, 2006.; y Javier Tajadura Tejada, "El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996.

59. Como puso de manifiesto el profesor Tajadura Tejada, su desafortunada redacción obedece al recelo con el que las Cortes Constituyentes contemplaron siempre la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas. En efecto, este precepto, en la redacción que tenía en el Anteproyecto de Constitución, exigía que cualquier acuerdo entre Comunidades Autónomas fuese aprobado por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Sobre el *iter* procedimental de este precepto en las Cortes constituyentes. *Vid.* Javier Tajadura Tejada, "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010, pp. 211-214.

Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

De acuerdo con este precepto caben distinguir dos tipos de instrumentos formales cooperación interautonómica: los "convenios" y los "acuerdos de cooperación". La única diferencia material entre ellos consiste en que los primeros deben versar sobre gestión y prestación de servicios propios. Por ello, los convenios no requieren autorización de las Cortes, mientras que los acuerdos de cooperación sí que la precisan.

El problema fundamental radica en que de la literalidad de este artículo no se desprende qué tipo de actuaciones cooperativas han de ser consideradas convenios y cuáles acuerdos, es decir, qué ha de entenderse por gestión y prestación de servicios propios, lo que resulta esencial, ya que de dicha distinción dependerá que sea necesaria o no la intervención de las Cortes Generales.

Con carácter general, los distintos Estatutos de Autonomía no concretan expresamente el contenido de la expresión constitucional "servicios propios", aunque conectan las materias objeto de los convenios de cooperación con las competencias autonómicas, ya sean sin añadir más adjetivos o vinculándolas con las competencias exclusivas.<sup>60</sup>

---

60. En el campo doctrinal tampoco existe unanimidad. Así, el profesor Sánchez Navarro entiende que toda forma de cooperación que verse sobre competencias no exclusivas requerirá adoptar forma de acuerdo. Vid. Ángel Sánchez Navarro, "Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas", en Óscar Alzaga Villamil, (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Madrid, Edersa, 1999, p. 73 y ss. De distinto parecer es Menéndez Reixach, que considera que lo que caracteriza a los convenios es su carácter administrativo, por referirse siempre a la gestión y prestación de servicios. Vid. Ángel Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades...*, 1982. Por su parte, Javier Tajadura Tejada considera que, al limitarse a exigir el Texto Constitucional que las competencias sean "propias", hay que entender por tales tanto las exclusivas como las compartidas o concurrentes. Vid. "El artículo 145...", 1996, p. 113 y ss. Sobre este interesante e inacabado debate doctrinal, vid. Francisco Javier Matia Portilla, "La cooperación horizontal: Un impulso tan necesario como esperado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 23, 2011, pp. 118-120.

Si bien, tras las recientes reformas estatutarias, los nuevos Estatutos –salvo el de la Comunidad Valenciana– han suprimido esa referencia a la exclusividad de las competencias,<sup>61</sup> detallándose en alguno de ellos incluso actuaciones concretas que se pueden llevar a cabo a través de estos convenios<sup>62</sup> o, como en el caso del recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Extremadura, distinguiendo el ámbito material que puede ser objeto de “convenio con otras Comunidades Autónomas” o de “acuerdo de colaboración”.<sup>63</sup>

Por su parte, la jurisprudencia constitucional tampoco ha sido muy explícita al interpretar el tenor del artículo 145.2 de la CE. El Alto Tribunal, en su STC 44/1986, de 17 de abril, otorga a las Cortes Generales una amplísima potestad de control sobre los acuerdos y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas, confundiendo, en ocasiones, los acuerdos de cooperación, que precisan autorización de las Cortes, con los convenios de colaboración, que tan solo deben ser comunicados. Sin embargo, además de estos mecanismos formales de colaboración, reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan suscribir otros tipos de acuerdos genéricos que no precisan del control de las Cortes Generales. En concreto, en su fundamento jurídico 3, se refiere a “las declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”.<sup>64</sup> En consecuencia, para el TC son la vinculatoriedad y la precisión de sus disposiciones los criterios que permiten determinar si nos encontramos ante un convenio, un acuerdo de cooperación o un protocolo general.<sup>65</sup>

---

61. Como ha puesto de manifiesto la doctrina, muchas Comunidades han entendido que el término “propias” se refiere siempre y en todo caso a “competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas parte en el convenio”, lo que limita sin razón alguna el objeto de los convenios entre Comunidades Autónomas. *Vid.* García Morales, “Los nuevos Estatutos...”, 2009, p. 377.

62. Artículo 178.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

63. Artículos 65 y 66 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

64. El artículo 6.4 de la LRJPA –en referencia a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas– denomina “protocolos generales” a los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.

65. Como apuntó el Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006, resulta difícil concebir supuestos en los que el objeto del acuerdo “no sea del mismo género que el que se indica como propio de los convenios”.

Sin embargo, los obstáculos que se derivan del artículo 145.2 de la CE para la cooperación entre las Comunidades Autónomas no se agotan en las dudas a cerca de las materias que puede ser objeto de convenio de cooperación. Así, al remitir este precepto a una norma de carácter particular –los Estatutos de Autonomía– para determinar, tanto “los requisitos, supuestos y términos” en los que las Comunidades pueden celebrar los convenios, como “el carácter y efectos de la correspondiente autorización de las Cortes Generales”, propicia, de una parte, la heterogeneidad en los procedimientos para formalizar la colaboración interautonómica y posibilita, de otra parte, que la intervención de las Cortes pueda ser distinta en cada caso, al quedar al albur de lo que pueda disponer cada Estatuto autonómico, como de hecho ha sucedido.<sup>66</sup>

Respecto del proceso de aprobación de los convenios y acuerdos de colaboración, los Estatutos de Autonomía iniciales, salvo excepciones como País Vasco o Galicia, prescribieron, con mayor o menor intensidad, una intervención del Parlamento autonómico para su suscripción. Tras las reformas estatutarias, en los nuevos Estatutos de Autonomía esta participación parlamentaria se ha suavizado, con carácter general. No obstante, también en este punto la situación es heterogénea. Mientras el que Estatuto catalán ha limitado la participación del Parlamento autonómico a aquellos convenios que afecten a “facultades legislativas”, y el Estatuto extremeño ha establecido una remisión para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias, otros Estatutos de Autonomía, como los de Aragón e Islas Baleares, lo han suprimido totalmente. Por su parte, los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana han mantenido la intervención del Parlamento autonómico con carácter general.

En cuanto al régimen de la comunicación a las Cortes de los convenios de cooperación que suscriban las Comunidades Autónomas, a la que se refiere el artículo 145.2 de la CE, la regulación en los Estatutos vuelve a caracterizarse por la heterogeneidad, aunque en la mayor parte de los casos ha supuesto el otorgamiento al Parlamento de la Nación, por este medio, de una auténtica facultad de decisión sobre la naturaleza del acto, posibilitando así un control

66. Vid. Albertí Rovira, “Los convenios...”, 1994, p. 87.

adicional sobre las Comunidades Autónomas no previsto en la Constitución.<sup>67</sup>

Resultando innegable que la rigidez del sistema de convenios horizontales, previsto constitucionalmente y no suficientemente flexibilizado por los Estatutos de Autonomía, es una causa que dificulta la cooperación horizontal en el Estado autonómico, en nuestra opinión, es la falta de voluntad entre los diferentes actores la causa fundamental que explica la situación. Así, a pesar de no haberse dado en los nuevos Estatutos autonómicos pasos significativos de cara a potenciar este tipo de relaciones intergubernamentales, coincidiendo con el proceso de reformas estatutarias iniciado en 2004, se ha producido un notable incremento de la cooperación formal entre Comunidades Autónomas. Como pone de manifiesto la profesora García Morales, desde el inicio del Estado de las Autonomías hasta el fin de la VIII Legislatura, se habían remitido al Senado sesenta y cinco convenios interautonómicos, de los cuales veinte correspondían al período 2006-2008.<sup>68</sup> Esta tendencia se ha mantenido en los años sucesivos.<sup>69</sup>

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, de manera semejante a lo que acontece en otros países federales,<sup>70</sup> no toda la cooperación formal de carácter horizontal que se produce cotidianamente en el Estado autonómico tiene la configuración de convenios para la prestación de servicios o de acuerdos intergubernamentales, sino que a veces adopta diferentes formas y nombres, tales como “Declaración de intenciones para la colaboración”, “Protocolos de colaboración mutua” u otros similares, que son considerados como acuerdos interautonómicos de carácter político, sin los requisitos formales previstos constitucionalmente, lo que requiere un menor grado de formalización. Sin embargo, la mayor parte de estos con-

---

67. Sobre la delimitación del concepto de “comunicación a las Cortes” en el Derecho autonómico, *vid.* Tajadura Tejada, “Los convenios de cooperación...”, 2010, pp. 225-230.

68. *Vid.* García Morales, “Los nuevos Estatutos...”, 2009, p. 414.

69. Así, según los datos que podemos extraer de la página Web de las Cortes Generales, son diecisiete los convenios tramitados o en fase de tramitación a lo largo de la IX Legislatura.

70. *Vid.* Joseph H. Zimmermann, *Horizontal Federalism: Interstate Relations*, New York, State University of New York Press, 2011; y Johanne Poirier, “Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics”, en H. Lazar, J. P. Meekison, H. Telford eds., *The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, McGill-Queen’s University, 2004, pp. 425-462.

venios no se comunican a los parlamentos, o aquellos que se comunican no están recogidos en los registros de convenios autonómicos.<sup>71</sup> Eso hace que muchos de estos instrumentos formales de cooperación horizontal sean desconocidos, lo que provoca una sensación de oscurantismo que puede generar desconfianza entre los actores del Estado autonómico.

La reciente creación de registros autonómicos de convenios intergubernamentales de colaboración y cooperación en diferentes Comunidades Autónomas, ha confirmado y hecho salir a la luz que, en muchos casos, las Comunidades Autónomas no han solicitado ni notificado el consentimiento parlamentario para sus acuerdos.<sup>72</sup>

### **3.3. La apuesta autonómica por la cooperación horizontal: hacia una Conferencia de Presidentes autonómicos**

De la lectura de los nuevos Estatutos de Autonomía no parece desprenderse que las iniciales reservas de la Comunidades Autónomas a establecer relaciones de cooperación entre ellas se hubieran disipando, siendo escasos los avances que se aprecian en el fomento de las relaciones de cooperación interautonómicas. Tras el proceso de reformas estatutarias iniciado en 2004, podríamos decir que la cooperación intergubernamental sigue siendo la gran asignatura pendiente en el Estado de las Autonomías.

Sin embargo, si analizamos la práctica cooperativa en España observamos que, coincidiendo con la aprobación de los nuevos Estatutos autonómicos, se ha producido un cambio de tendencia en el ámbito de la cooperación horizontal. Y ello, no solo por el notable incremento en el número de convenios suscrito entre las Comunidades Autónomas, sino también porque, en 2008, se produce un acontecimiento inaudito en la historia del Estado autonómico, de especial

---

71. Vid. Josefa Ridaura Martínez, "Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II). Convenis horitzontals", *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. 2009*, Direcció General de Relacions Institucionals, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, pp. 55-58.

72. Por ejemplo, el Informe de Actividades del registro catalán demuestra que en el período comprendido entre octubre de 2004 a diciembre de 2006, Cataluña ha firmado 21 acuerdos con otras Comunidades, de las cuales sólo uno ha sido notificado al Senado.

trascendencia en el ámbito de la cooperación horizontal. Nos referimos a la reunión que se celebró en Zaragoza entre las Comunidades Autónomas que habían reformado sus Estatutos de Autonomía y que dio origen la iniciativa denominada *Encuentro entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía*, germen de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.<sup>73</sup>

### **3.3.1. Los encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía**

Con el objetivo de incrementar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y profundizar en el proceso de transferencias de nuevas competencias, a iniciativa del Gobierno de Aragón, se reunieron en Zaragoza, el 9 de julio de 2008, una alta representación de los Gobiernos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León y, por supuesto, Aragón, que actuó de Comunidad anfitriona. Ya en la primera reunión se acordó dar continuidad a estos Encuentros para profundizar en el desarrollo autonómico y mejorar el servicio que se presta a los ciudadanos. Para ello, se constituyó un grupo de trabajo –integrado por directores generales–, con la finalidad de estudiar la posibilidad de suscribir acuerdos de carácter multilateral. Con esta iniciativa de las Comunidades Autónomas se introduce en nuestro Estado autonómico, por primera vez, una institución para la cooperación horizontal multilateral, similar a la existente en otros Estados descentralizados de nuestro entorno sociopolítico.<sup>74</sup>

Para sorpresa de muchos, los Encuentros no tardaron en dar sus primeros frutos. Ya en el III Encuentro de Comunidades Autónomas,

---

73. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas cuenta con una página en Internet muy completa, de la que hemos extraído gran parte de la información que aportamos a este estudio. *Vid.* <<http://comunidadesautonomas.org>> (Consulta: 30 de octubre de 2011).

74. En este punto, nos remitimos a lo ya apuntado el presente trabajo al estudiar la Conferencia de Presidentes en el marco del Derecho Comparado, en especial, a la capital importancia que en el sistema de cooperación alemán tiene la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder* o, en el norteamericano, la Asociación Nacional de Gobernadores, por poner los dos ejemplos paradigmáticos de instituciones de cooperación horizontal multilateral.

celebrado en Valladolid el 23 de febrero de 2009, se aprobaron los dos primeros acuerdos, así como las normas de funcionamiento.

Desde su creación en 2008, se celebraron ocho Encuentros, en los que se aprobaron seis declaraciones y se acordaron once convenios o protocolos.<sup>75</sup> A través de estos instrumentos, fruto de la voluntaria cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas, se han conseguido plasmar posicionamientos conjuntos en temas tan importantes como la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, la función del Senado o la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias. Igualmente, con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, se impulsaron protocolos y convenios en diversas materias.

Aunque los Encuentros entre las Comunidades Autónomas surgen por iniciativa de las seis Comunidades con nuevos Estatutos de Autonomía, la voluntad, desde su inicio, era la integración progresiva de todas, y así se reitera en las sucesivas reuniones. De hecho, ya en el IV Encuentro, celebrado en Valencia el 29 de junio de 2009, se planteó la impulsión de una Conferencia horizontal de Presidentes, en la que participasen exclusivamente las Comunidades Autónomas, acordándose, en el VII Encuentro, celebrado en Logroño el 5 de julio de 2010, una "Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas", en la que pudiera convocarse una Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, como objetivo político a alcanzar a la mayor brevedad.

Una vez integradas dieciséis Comunidades Autónomas –todas excepto el País Vasco– y habiéndose alcanzado, en tiempo récord, su estabilidad como mecanismo de cooperación interautonómica, en el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010, las Comunidades integrantes acordaron transformar los Encuentros para otorgarles mayor representación institucional, creando la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

---

75. Una relación de las declaraciones políticas y de los convenios impulsados por los Encuentros de Comunidades Autónomas nos la brinda De Pedro Bonet, "La Conferencia...", 2011, pp. 108-112.

### **3.3.2. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas**

Con el objetivo de consolidar un marco de cooperación institucional y orgánico que promoviese la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las Comunidades Autónomas de cara a celebrar una Conferencia de Presidentes autonómicos, las Comunidades integrantes de los encuentros acuerdan constituir, en 2010, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aprobando en ese mismo acto sus normas de organización y funcionamiento.<sup>76</sup>

La Conferencia se constituye como instrumento voluntario de cooperación política y administrativa en el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas, y como foro de diálogo entre las mismas, para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos.

Para ello, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas se fija como principales objetivos los siguientes:

1. Impulsar la colaboración de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.
2. Impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España.
3. Promover acciones políticas en los asuntos de Estado.
4. Facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes autonómicos.

Atendiendo a su doble condición de foro de diálogo y de instrumento de cooperación, en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, éstas podrán tanto deliberar sobre cuestiones políticas de interés común como adoptar acuerdos. Tales acuer-

---

76. Las normas de organización y funcionamiento de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas pueden consultarse en: <<http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org>> (Consulta: 11 de octubre de 2011).

dos pueden consistir, a su vez, en declaraciones políticas o pueden tener como finalidad el impulsar la celebración de convenios o protocolos de colaboración.<sup>77</sup>

En todo caso, como consecuencia de la naturaleza política de de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que en ella se adopten no producirán obligaciones jurídicas, solo constituyen compromisos políticos de realizar, conforme al Derecho autonómico propio, las actuaciones pertinentes para que resulten eficaces.

Respecto al régimen de funcionamiento de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, las Normas de organización y funcionamiento, aprobadas en su reunión constitutiva, lo establecen de forma pormenorizada a lo largo ocho artículos (del 4 al 11), a diferencia de lo que ocurre en otros países con órganos análogos.<sup>78</sup>

De este modo, conforme a lo dispuesto en dichas normas, la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, estará integrada por los representantes que designen las Comunidades Autónomas entre los miembros de su Consejo de Gobierno, y está formada por tres órganos, cuyas funciones son reguladas con detalle: el Pleno, la Presidencia y la Secretaría Permanente.

Respecto de las relaciones de la Conferencia con el Estado, además de contemplar la posibilidad de invitar al Gobierno de España y comprometerse a informarle de las reuniones y sus resultados, las Normas de organización y funcionamiento recogen expresamente la voluntad de la Conferencia de promover la coordinación con los mecanismos cooperación vertical del Estado autonómico.

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas celebró su primera reunión el 21 de marzo de 2011, en Santander. En ella, además de acordarse diversos convenios y protocolos de colabo-

---

77. Las declaraciones políticas necesitan el apoyo de al menos quince Comunidades Autónomas, mientras que los acuerdos para impulsar convenios y protocolos requieren, como regla general, la unanimidad. En caso de que resulten aprobados por acuerdo mayoritario, solo surtirán efectos para las Comunidades interesadas.

78. En este punto nos remitimos a lo ya dicho en la nota 52 del presente trabajo.

ración en diferentes ámbitos materiales, se aprobó una Declaración Institucional en la que se defendió la validez del modelo autonómico como instrumento de futuro, y se resaltó su papel coprotagonista, junto al Estado, en el desarrollo económico y social de España, subrayando que el Estado de las Autonomías ha contribuido a que los ciudadanos tengan unos servicios públicos de mayor calidad, una mejora en la distribución de la riqueza entre los distintos territorios, una mayor cohesión social y más igualdad entre los españoles.

#### 4. Perspectivas futuras

A diferencia de lo que venía sucediendo en otros países de nuestro entorno con sistemas territoriales descentralizados, en los que el peso de las relaciones intergubernamentales descansaba en órganos multilaterales de naturaleza política y de alcance general, en España este tipo de órganos no aparecieron hasta fechas recientes. La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico se articuló durante décadas a través de órganos multilaterales de carácter sectorial, órganos bilaterales y diversos mecanismos de naturaleza convencional. Los resultados alcanzados a través de estos instrumentos han sido dispares, si los analizamos individualmente, pero insatisfactorios si los valoramos como conjunto, pues se han mostrado como mecanismos estancos e incapaces de integrar coherentemente la dinámica de las Comunidades Autónomas en las decisiones generales, tanto del Estado como de la Unión Europea.<sup>79</sup>

Así, en el ámbito vertical, mientras que las Conferencias Sectoriales y, especialmente, los Convenios de Colaboración han jugado un importante papel en la canalización de la cooperación intergubernamental de carácter sectorial, las Comisiones Bilaterales apenas han tenido relevancia, hasta el punto de que su existencia ha sido simbólica en muchos casos.<sup>80</sup> De otro lado, en la dimensión horizontal, la cooperación interautonómica en el Estado español ha sido muy poco fecunda, limitándose, en la mayor parte de los casos, a la celebración de acuerdos de gestión de servicios públicos entre Comunidades vecinas.<sup>81</sup>

---

79. Vid. Eliseo Aja, "La Conferencia...", 2006, p. 790.

80. Vid. María Jesús García Morales, "Los nuevos Estatutos...", 2009, p. 383.

81. No obstante, como ha puesto de manifiesto César Colino Cámara, los recientes estudios

Sin embargo, con el proceso de reformas estatutarias que se inició a partir 2004, se ha dado un fuerte impulso a la cooperación intergubernamental en el Estado autonómico. Y ello, fundamentalmente, por dos motivos. El primero estriba en que los nuevos Estatutos, además de fomentar la bilateralidad, incluyen, sin excepción, el principio de lealtad institucional y reconocen la necesidad de cooperar multilateralmente en el ámbito del Estado autonómico. El segundo motivo es que, coincidiendo con este proceso de reformas estatutarias, se han introducido en nuestra práctica política dos nuevos mecanismos multilaterales y generales de cooperación intergubernamental, semejantes a los existentes en estados con sistemas federales cooperativos: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

No cabe duda de que la formalización estatutaria de la bilateralidad denota una voluntad de los actores políticos de potenciar las Comisiones Bilaterales como instrumentos de colaboración y relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Sin embargo, estos instrumentos, de suma utilidad e importancia para tratar los asuntos específicos de una determinada Comunidad Autónoma, son insuficientes, en sí mismos, para hacer efectivo el principio general de cooperación, debiendo considerarse complementarios respecto a los órganos de cooperación multilaterales. Como acertadamente apuntaron Hernández Lafuente y González García, el interés general no puede consistir en la suma de los intereses particulares de cada Comunidad Autónoma, ni puede hacerse efectivo mediante la atención a las reivindicaciones individuales de cada una de ellas a través de mecanismos bilaterales de cooperación. Éstos solo tienen justificación cuando las cuestiones a tratar son específicas de cada ente autonómico.<sup>82</sup>

Tanto la Conferencia de Presidentes como la Conferencia de los

---

empíricos sistemáticos producidos sobre su alcance real –formal e informal–, nos permiten afirmar que gran parte de sus manifestaciones son informales y no resultan fáciles de identificar, por lo que se sabe que existe más colaboración horizontal de la que se ve. Vid. “Federalismo horizontal en el Estado autonómico. la evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2, 2011, p. 138.

82. Vid. Hernández Lafuente, y González García, “Los Acuerdos Autonómicos...”, 1993, p. 167.

Gobiernos de las Comunidades Autónomas, cuyo objetivo inmediato es la constitución de una Conferencia de Presidentes autonómicos, han venido a cubrir un vacío existente en el sistema de cooperación institucional de nuestro Estado, que carecía de órganos multilaterales de cooperación de carácter general.

Como antes indicamos, la Conferencia de Presidentes solo se ha reunido cuatro veces en sus casi siete años de existencia, siendo escasos los acuerdos alcanzados en sus últimas reuniones. El hecho de que sea ésta una iniciativa vertical y no un instrumento surgido de una necesidad sentida por las Comunidades Autónomas, como lo fue en su origen en Alemania o Estados Unidos, está dificultando notablemente, a nuestro entender, su consolidación.

La situación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas es distinta. Esta institución ha surgido de una voluntad de cooperación de las Comunidades Autónomas. Durante su andadura, el número de Comunidades Autónomas integrantes y la cantidad e importancia de los convenios y protocolos suscritos y de los asuntos tratados en ella se ha ido incrementando progresivamente.

Sin duda, disponer de un marco constitucional que consagrara el principio de cooperación y eliminara las trabas a la colaboración entre los distintos poderes territoriales podría ayudar a consolidar su institucionalización en un país como España, donde aún no está suficientemente arraigada la cultura de la cooperación. Incluso, algún sector doctrinal ha llegado a plantear la conveniencia de que se previese constitucionalmente la elaboración de una Ley Orgánica reguladora de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico.<sup>83</sup> Es cierto, igualmente, que las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía han constituido una oportunidad perdida para dar un espaldarazo a la cooperación multilateral.

Ahora bien, siendo todo ello importante, lo verdaderamente trascendente para que se consoliden los nuevos mecanismos de cooperación y se interrelacionen con los anteriormente existentes para constituir un auténtico sistema de cooperación intergubernamental,

es que todos sus integrantes superen los recelos y asuman el deber de cooperación como una exigencia derivada del principio de lealtad constitucional, que, lejos de limitarles sus competencias, les permite ejercerlas con mayor eficacia en beneficio de los ciudadanos. El compromiso de la Conferencia de Presidentes de integrarse en el sistema de cooperación vertical del Estado asumiendo tareas de impulso de otros órganos formalizados de cooperación, y la voluntad de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de promover la coordinación con los mecanismos de cooperación vertical del Estado autonómico, apuntan, a nuestro entender, en la dirección correcta. Este aspecto cobra en estos momentos suma importancia, ya que, a consecuencia de la crisis económica en la que se encuentra inmersa España, se ha planteado con fuerza en la opinión pública el debate acerca de las duplicidades e ineficiencias del Estado autonómico.

Como apunta Arbós Marín, al Estado autonómico se llegó a través de un proceso de descentralización política impulsado por los nacionalismos periféricos, por lo que el gobierno compartido mediante instrumentos cooperativos podría ser visto desde algunas Comunidades Autónomas como un riesgo potencial para la autonomía.<sup>84</sup> Por ello, resulta necesario que los instrumentos de cooperación –formalizados o no– sean percibidos por los todos los actores como herramientas que posibilitan, de un lado, la participación de los Gobiernos autonómicos en las decisiones políticas del Estado a través del debate sobre las políticas públicas de ámbito estatal y sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y de otro lado, el intercambio mutuo de experiencias para un mejor conocimiento de la realidad española, necesario para que el Estado autonómico pueda actuar de modo coherente y eficiente en un escenario cada vez más interdependiente y globalizado.<sup>85</sup> Para ello resulta imprescindible alejarse de la tentación de convertir los órganos de cooperación intergubernamental en instrumentos para la confrontación política.

84. Vid. Xavier Arbós Marín, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009, p. 18.

85. En opinión de Juan José Solozával, el Estado español no ha sido capaz hasta ahora de desarrollar su dimensión participativa, estimulando los mecanismos centrípetos, como los instrumentos de cooperación para, de ese modo, incrementar la eficiencia del sistema y compensar los aspectos centrífugos del orden autonómico. Vid. Juan José Solozával Echevarría, "Una sentencia...", 2011, p. 2.

Uno de los grandes objetivos a alcanzar por el Estado autonómico debe ser la mejora de las relaciones de cooperación intergubernamental para lograr la coordinación y coherencia de la acción pública. Sin duda, ésta es la prueba que tiene que pasar para acreditar su madurez organizativa.<sup>86</sup> A día de hoy podemos afirmar que la “autonomía” en el sistema territorial español está bien definida, el reto estriba en la vertebración de todo el conjunto. Transformar un Estado simple en un Estado compuesto no es algo que pueda hacerse de forma inmediata. La inclusión del principio de cooperación –tanto en su vertiente bilateral como multilateral– en el bloque de la constitucionalidad a través de los nuevos Estatutos de Autonomía, el incremento de las relaciones de cooperación en los últimos años –ya sean éstas verticales u horizontales, orgánicas o convencionales– y, muy especialmente, la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación multilateral son signos que evidencian la existencia de una renovada voluntad política de profundizar en la cooperación para dar coherencia al funcionamiento del Estado autonómico.

El nuevo escenario para la cooperación intergubernamental en el Estado español está dispuesto, solo resta la convicción y el compromiso político de los actores para que los nuevos instrumentos se consoliden e interrelacionen adecuadamente con los que ya existían, constituyendo un sistema cooperativo que permita que los requerimientos constitucionales de unidad y autonomía puedan conjugarse. Una coordinación que no solo viene exigida por motivos de eficiencia en la consecución del interés general, sino que también resulta imprescindible para la legitimación social del Estado autonómico.

## 5. Bibliografía citada

AJA, Eliseo, “La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas, 2005*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2006.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, “Estado Autonómico e integración política”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993.

— “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2007.

— *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, 6ª edición, Madrid, Tecnos, 2008.

ARAGÓN REYES, Manuel, "El Estado autonómico: ¿Modelo indefinido o modelo inacabado?", en *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

ARBÓS MARÍN, Xavier, "Federalismo y relaciones intergubernamentales", *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.

— *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, "La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, enero, 2004.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005.

CASAS I RONDONÍ, Marc, "La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: Regulación y actividad práctica", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011.

COLINO CÁMARA, César, "Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2, 2011.

CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X., "Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

DE CARRERAS SERRA, Francisco, "Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial", *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

— "El dilema del Estado de las Autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?", *Claves*, núm. 188, 2008.

DE PEDRO BONET, Xavier, "La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2011.

DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.

ENGDAHL, David E., *Constitutional Federalism*, St. Paul (Minnesota), West Pub. Co., 1987.

FOSSAS I ESPADALER, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

GARCÍA MORALES, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, Mac-Graw-Hill, 1998.

— “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes”, en María Jesús García Morales, José Antonio Montilla Martos, y Xavier Arbós Marín, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

— “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.

— “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores* (coord. Xavier Arbós Marín), Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2009.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio, *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo; GONZÁLEZ GARCÍA, María Ángeles, “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993.

HIRSCHMÜLLER, Martin, *Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse*, Stuttgart, Beck und Co., 1967.

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, “Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado”, en *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

MARTENS, Rolf, *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*, Würzburg, Ergon, 2003.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier, “La cooperación horizontal: Un impulso tan necesario como esperado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 23, 2011.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Madrid, Civitas, 1982.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Madrid, Civitas, 2005.

PÉREZ MEDINA, José María, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.

POIRIER, Johanne, "Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics", en H. Lazar, J. P. Meekison, H. Telford eds., *The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, McGill-Queen's University, 2004.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

— "Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II). Convenis horitzontals", *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. 2009*, Direcció General de Relacions Institucionals, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, "Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas", en Óscar Alzaga Villamil, (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Madrid, Edersa, 1999.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

SOLOZÁVAL ECHEVARRÍA, Juan José, "Una sentencia en la federalización del Estado", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.

STERN, Klaus, *Staatsrecht*, vol. II, Munich, Beck, 1980.

TAJADURA TEJADA, Javier, "El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996.

— "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010.

— "Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010.

TORNOS MÁS, Joaquín, "Las Conferencias Sectoriales", *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II. Instituciones Políticas*, Madrid, Universidad Complutense, 5ª edición, 2004.

VIVER I PI-SUNYER, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel Derecho, 1989.

ZIMMERMANN, Joseph H., *Horizontal Federalism: Interstate Relations*, New York, State University of New York Press, 2011.

## RESUMEN

La existencia de relaciones de cooperación es, como tempranamente proclamó el Tribunal Constitucional, algo consustancial al Estado autonómico. A pesar de ello, en España la cooperación entre los distintos poderes territoriales ha sido, cualitativa y cuantitativamente, escasa. Durante largo tiempo, las relaciones intergubernamentales pivotaron sobre los mecanismos de cooperación sectoriales, formalizados legal o estatutariamente, siendo las Conferencias Sectoriales y los convenios bilaterales de colaboración, en el ámbito vertical, y los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas, en el ámbito horizontal, los instrumentos cooperativos más importantes. Sin embargo, coincidiendo con el último proceso de reformas estatutarias, se han incorporado a la praxis política española nuevos mecanismos de cooperación de carácter general, como son la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Este artículo se centra en el estudio de los diferentes instrumentos que se han institucionalizado para dar cumplimiento al principio de cooperación intergubernamental, analizando los resultados obtenidos y determinando las dificultades a superar para consolidarse y contribuir a lograr un funcionamiento más coherente y eficaz del Estado autonómico.

**Palabras clave:** Estado autonómico; cooperación intergubernamental; principio de cooperación; mecanismos de cooperación; federalismo cooperativo; Conferencia de Presidentes; Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas; Conferencia de Presidentes autonómicos.

## RESUM

L'existència de relacions de cooperació és, como ben aviat va proclamar el Tribunal Constitucional, quelcom consubstancial a l'Estat autonòmic. Tot i així, a Espanya, la cooperació entre els diferents poders territorials ha estat escassa, qualitativament i quantitativa. Durant molt de temps, les relacions intergovernamentals van pivotar sobre els mecanismes de cooperació sectorials, formalitzats legalment o estatutària, i van ser les conferències sectorials i els convenis bilaterals de col·laboració, en l'àmbit vertical, i els convenis de cooperació entre comunitats autònomes, en el àmbit horitzontal, els instruments cooperatius més importants. Tanmateix, coincidint amb l'últim procés de reformes estatutàries, s'han incorporat a la praxi política espanyola nous mecanismes de cooperació de caràcter general, com ara la Conferència de Presidents i la Conferència dels Governos de les Comunitats Autònomes. Aquest article se centra en l'estudi dels diferents instruments que s'han institucionalitzat per complir amb el principi de cooperació intergovernamental, analitzant els resultats obtinguts i determinant les dificultats que cal superar per

consolidar-se i contribuir a aconseguir un funcionament més coherent i eficaç de l'Estat autonòmic.

**Paraules clau:** Estat autonòmic; cooperació intergovernamental; principi de cooperació; mecanismes de cooperació; federalisme cooperatiu; Conferència de Presidents; Conferència dels Governos de les Comunitats Autònomes; Conferència de Presidents Autonòmics.

## **ABSTRACT**

As proclaimed by the Spanish Constitutional Court at an early stage, the existence of cooperative relations is inherent to the State of Autonomies, yet cooperation among the various regional authorities has been scarce in Spain, both qualitatively and quantitatively. For a long time, intergovernmental relations hinged on cooperative sectoral mechanisms formalized either by law or statute, the most important cooperative instruments being Sectoral Conferences and bilateral cooperation agreements at a vertical level, and cooperation agreements between the Autonomous Communities at a horizontal level. However, concurring with the last statutory reforms, new cooperation mechanisms of a general nature have been introduced in the Spanish political praxis, such as the Conference of Presidents and the Conference of Autonomous-Community Governments. This paper focuses on the various instruments which have been institutionalised to comply with the principle of intergovernmental cooperation. It analyses the results obtained so far and identifies the problems which need to be addressed for said instruments to consolidate and contribute to a more coherent and efficient functioning of the State of Autonomies.

**Key words:** State of Autonomies; intergovernmental cooperation; principle of partnership; cooperation mechanisms; cooperative federalism; Conference of Presidents; Conference of the Autonomous-Community Governments; Conference of Presidents of the Autonomous Communities.