

Artículo 221. Instrumentos de colaboración

1. La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común.

2. El Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20977])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21088]).

Artículo 190. Instrumentos de colaboración

1. La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común.

2. El Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23704]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23940]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24295]).

Artículo 217. Instrumentos de colaboración

1. La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común.

2. El Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 42]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 241]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 294]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 342]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 140]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 175); Aragón (art. 88.2 y 88.6); Extremadura (art. 62); Baleares (art. 117); Castilla y León (art. 57.2).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Reglamento interno aprobado por la IV Conferencia de Presidentes, de 14 de diciembre de 2009.
- Reglamento interno y de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, de 7 de julio de 1987 (no publicado).
- Reglamento interno y de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, de 12 de noviembre de 2007 (no publicado).

E. JURISPRUDENCIA

STC 76/1983, FJ 18.º
STC 96/1983, FF.JJ. 13.º y 18.º
STC 146/1992, FF.JJ. 4.º, 16.º
STC 68/1996, FJ 10.º
STC 194/2004, FF.JJ. 9.º y 14.º
STC 31/2010, FF.JJ. 13.º, 112.º, 131.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «El interés general y las comunidades autónomas en la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18-19 (1983), págs. 111-122.

—: «Relaciones entre administraciones públicas», en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.): *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 41-70.

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

CARMONA CONTRERAS, Ana M.^a: «Andalucía», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), págs. 153-200.

DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: «Las conferencias sectoriales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27 (2007), págs. 113-153.

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín: «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo Estatuto de Andalucía», en *Revista de Derecho Político*, núm. 70 (2007), págs. 181-221.

GARCÍA MORALES, María Jesús: «Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas y entre comunidades autónomas», en TORNOS MAS, J. (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas, 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, págs. 175-190.

—: «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), págs. 65-117.

—: «Los nuevos Estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), II, págs. 357-426.

—: «Relaciones de colaboración con las comunidades 2008», en TORNOS MAS, J. (Dir.): *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, págs. 167-183.

—: «Les relacions Generalitat-Estat en el nou Estatut d'Autonomia», en BORRELL MESTRE, J., CAMPS ROVIRA, J., y SIEIRA MÍNGUEZ, J. M. (Coord.): *Autonomia i Justícia, Consell Consultiu, CGPJ*, Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Barcelona, 2008, págs. 181-196.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo: «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (Coord.): *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, INAP, Madrid, 1999, págs. 591-614.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado», en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Madrid, 2009, págs. 1159-1208.

MEDINA GUERRERO, Manuel: «El principio de cooperación como principio estructural del Estado autonómico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas», en TEROL BECERRA, M. J. (Coord.): *Relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas. Cooperación, coordinación y conflicto*, Parlamento de Andalucía, Comares, Granada, 2005, págs. 5-23.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general: La organización territorial del Estado. Las administraciones públicas* (vol. 3), Iustel, Madrid, 2009.

PEREA FLORENCIO, Vicente: «La práctica de la colaboración de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado y con otras comunidades autónomas», en TEROL BECERRA, M. J. (Coord.): *Relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas. Cooperación, coordinación y conflicto*, Parlamento de Andalucía, Comares, Granada, 2005, págs. 27-59.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: *Relaciones intergubernamentales: Estado-comunidades autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

TAJADURA TEJADA, Javier: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2010.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B EL TRATAMIENTO INSTRUMENTAL DE LA COOPERACIÓN CON EL ESTADO: MULTILATERALIDAD Y BILATERALIDAD EN «ASUNTOS DE INTERÉS COMÚN». C. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS INSTRUMENTOS BILATERALES Y EL RECONOCIMIENTO GENÉRICO DE LOS INSTRUMENTOS MULTILATERALES: I. La Conferencia de Presidentes. II. Las conferencias sectoriales. III. Los convenios. IV. Los consorcios. V. Los planes y programas conjuntos y otros instrumentos.

A. INTRODUCCIÓN

Tras la regulación de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-¹ Estado, el art. 221 EAAnd ha previsto un precepto relativo a los instrumentos de colaboración con el Estado donde se remite a las técnicas multilaterales y bilaterales. Se trata de un precepto reiterativo, pues ya el art. 219.2 EAAnd, tras afirmar que las relaciones de la Comunidad con el Estado se fundamentan en la cooperación, colaboración, lealtad institucional y auxilio mutuo, se remite a los instrumentos bilaterales verticales «para los asuntos de interés específico», y a los procedimientos y órganos multilaterales con el Estado para «los asuntos de interés general». La referencia a los instrumentos en el art. 219.2 EAAnd también es más lógica desde el punto de vista sistemático, ya que los instrumentos articulan los principios que reconoce el párrafo primero, y la Comisión Bilateral regulada en el precepto subsiguiente (art. 220 EAAnd) es una técnica más dentro del variado instrumental existente para articular la cooperación con el Estado en la clave multilateral y bilateral que reconoce el art. 219.2 EAAnd. Además, es preciso destacar que el art. 221 EAAnd –en la misma línea que el art. 219.2 EAAnd– reconoce los instrumentos de relación sólo con el Estado en clave bilateral y multilateral. Sin embargo, los instrumentos bilaterales y multilaterales, que en nuestro sistema son sinónimo de relación vertical, son también posibles en la dimensión entre comunidades autónomas. El art. 221 EAAnd se refiere a los instrumentos con el Estado, pero esos mismos instrumentos pueden producirse en la dimensión horizontal. Dicha regulación estatutaria refleja la actual praxis cooperativa en el Estado autonómico marcada por la verticalidad, pero nada impide que esos mismos instrumentos se desarrollen entre comunidades autónomas.

B EL TRATAMIENTO INSTRUMENTAL DE LA COOPERACIÓN CON EL ESTADO: MULTILATERALIDAD Y BILATERALIDAD EN «ASUNTOS DE INTERÉS COMÚN»

El art. 221 EAAnd no especifica los instrumentos de cooperación vertical que² reconoce para articular la cooperación. Tan sólo se indica que los mecanismos multilaterales serán un canal de colaboración «en asuntos de interés común», mientras que las técnicas entre el Consejo de Gobierno y el Gobierno central –sin mencionar el término bilateralidad– se formalizarán para el «cumplimiento de los objetivos de interés común». En el art. 221.1 EAAnd aparece el criterio de «interés común», en lugar del de «interés general» que se utiliza en el art. 219.2 EAAnd. En cualquier caso, el

art. 221 EAAnd vuelve a emplear el criterio de la naturaleza del asunto en función del tipo de interés que se afecta para recurrir a instrumentos de carácter bilateral o multilateral. El concepto de interés es diferente del de competencia (LÓPEZ BENÍTEZ, M., 2009, pág. 1164). El Tribunal Constitucional ha venido identificando interés general con interés supraautonómico y reconoce que ese interés no sólo puede satisfacerse por el Estado, sino también por las comunidades autónomas, justamente mediante instrumentos de cooperación horizontales (STC 194/2004, FJ 16.º). En la relación Estado-comunidades autónomas –a la que hace referencia el art. 221.1 EAAnd–, el interés general debe entenderse como una «visión total» de dicha relación (ALBERTÍ ROVIRA, E., 1983, pág. 121), asuntos que afectan a todos y que por todos deben decidirse.

- 3 La formulación del Estatuto andaluz en el art. 221 EAAnd es muy similar a la del Estatuto catalán. A diferencia del texto andaluz, el Estatuto catalán sitúa en primer lugar la relación bilateral entre la Generalitat y el Estado, en el ámbito de las competencias respectivas, mediante convenios y «medios de colaboración que consideran adecuados para cumplir objetivo de interés común» (art. 175.1 EAC). La multilateralidad aparece a renglón seguido al reconocerse que la Generalitat colabora «también con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común» (art. 175.2 EAC). Dicho precepto no ha sido objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán presentado por el Grupo Popular, pero el alto Tribunal, en la sentencia 31/2010, ha utilizado dicha previsión para salvar la constitucionalidad de la referencia «El desarrollo del presente título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales» (art. 201.3 EAC), que sí había sido recurrida, alegándose que representaba un sistema de codecisión en materia financiera, y convertía la competencia exclusiva del Estado en dicho ámbito en un competencia compartida que la privaba de sus facultades coordinadoras. El Tribunal Constitucional entiende que aquella previsión relativa a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales es constitucional, pues dicha referencia no puede quedar desconectada del art. 175.2 EAC, donde se reconocen los órganos y procedimientos multilaterales (STC 31/2010, FJ 131.º).
- 4 El resto de nuevos Estatutos optan por formulaciones diversas que reconocen de una forma y otra el recurso a los instrumentos multilaterales y bilaterales en la relación de la comunidad con el Estado. El Estatuto balear prevé como criterio para el recurso a uno u otro tipo de instrumentos el «interés específico» en los mecanismos bilaterales y el «interés general» para los procedimientos y órganos multilaterales (art. 117 EAIB), una formulación que coincide con la que emplea el propio Estatuto andaluz en el art. 219.2, pero que no se ha seguido en sus mismos términos en el art. 221.1 EAAnd, dedicado específicamente a los instrumentos. Por su parte, el Estatuto de Aragón, opta por identificar instrumentos y procedimientos bilaterales y multilaterales en los casos de «ámbitos y asuntos de interés común», en una formulación casi idéntica a la del Estatuto catalán (art. 88.1 y 6 EAAR). El Estatuto de Castilla y León prevé los mecanismos multilaterales o bilaterales «en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados» (art. 58 EAEL).
- 5 Cabe destacar que el reconocimiento de los instrumentos no sólo se halla en el Título IX del nuevo Estatuto andaluz. Dichos mecanismos con el Estado, ya sean multilaterales y bilaterales, se hallan reconocidos en el nuevo texto no sólo como instrumentos de cooperación donde ambas partes ostentan competencias cuyo ejercicio

conciertan, sino también como instrumentos de participación de la Comunidad en competencias del Estado, en el Título III, relativo a las competencias¹. Los instrumentos multilaterales y bilaterales reconocidos en el art. 221 EAAnd son, pues, mecanismos ambivalentes que, en unos casos, sirven para articular la cooperación y, en otros, la participación de la Comunidad con el Estado.

C. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LOS INSTRUMENTOS BILATERALES Y EL RECONOCIMIENTO GENÉRICO DE LOS INSTRUMENTOS MULTILATERALES

En ese marco, el nuevo Estatuto andaluz, como la mayoría de nuevos Estatutos, reconoce la multilateralidad, pero sólo regula instrumentos propios de la relación bilateral, tal como sucede con la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado (art. 220 EAAnd) y con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 184 EAAnd). Los instrumentos multilaterales se reservan para ámbitos de interés común o general, pero los nuevos Estatutos ni definen qué debe entenderse por tal, ni regulan los instrumentos concretos (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, 365-367). Esa autocontención de los nuevos Estatutos resulta plenamente justificada, pues la norma estatutaria no es la sede adecuada para abordar instrumentos multilaterales. El Estatuto de una Comunidad Autónoma puede regular instrumentos bilaterales, como ha señalado la sentencia del Estatuto de Cataluña (STC 31/2010 FJ 13.º, v. comentario al art. 220 EAAnd), pero no sería la sede normativa adecuada para la regulación de instrumentos multilaterales que afectan a la relación del Estado con todas o la mayoría de las comunidades autónomas. El propio Tribunal ha reconocido que el Estado puede regular los instrumentos multilaterales en la sentencia sobre el proyecto de la LOAPA, al reconocer que «El legislador estatal ha podido, pues, dictar, el artículo en cuestión (el relativo a la regulación general de las conferencias sectoriales) [STC 76/1983, FJ 18.º]. Y es que el alto Tribunal rehúsa en su jurisprudencia precisar los concretos instrumentos de cooperación, declarando que:

No le corresponde determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esta necesaria cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas (STC 146/1992, FJ 4.º).

El Tribunal Constitucional ha remitido la elección de los concretos instrumentos cooperativos «al proceso político, disponiéndose de una amplia libertad de configuración en bloque de la constitucionalidad» (MEDINA GUERRERO, M., 2005, pág. 13). La regulación de dichos instrumentos Estado-comunidades autónomas se halla en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), y su reforma mediante la Ley 4/1999, una ley básica aprobada con fundamento en el art. 149.1.18.ª CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas). Allí, se contemplan como instrumentos de relación Estado-comunidades autónomas, multilaterales (las conferencias sectoriales y los planes y programas conjuntos), bilaterales (las

¹ Así, en materia de actividades de sanción e inspección (art. 42.4 EAAnd), energía (art. 49.4 EAAnd), agua (art. 50.2 EAAnd), investigación, desarrollo e innovación (art. 54.3 EAAnd), sanidad (art. 55.4 EAAnd), obras públicas de interés general (art. 55.8 EAAnd), menores [art. 61.3 b) EAAnd], inmigración (art. 632.2 EAAnd), función inspectora en el ámbito social (art. 63.2 EAAnd), servicios ferroviarios (art. 64.8 EAAnd), seguridad nuclear (art. 66.3 EAAnd).

comisiones bilaterales de cooperación), e instrumentos ambivalentes que pueden ser suscritos multilateral o bilateralmente, como los convenios y los consorcios. La Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, reconoce esos mismos instrumentos, hecha excepción de los planes y programas conjuntos (arts. 9-12). La legislación da reconocimiento a los instrumentos verticales más usuales, pero no todos las técnicas se contemplan en dicha normativa².

I. La Conferencia de Presidentes

- 8 El instrumento de cooperación intergubernamental al más alto nivel entre el Estado y las comunidades autónomas, la Conferencia de Presidentes, no se contempla en la ley. Dicha Conferencia se creó en 2004, y con su constitución se ha venido a suplir un importante vacío institucional en el Estado autonómico, ya que en los sistemas políticamente descentralizados de nuestro entorno existe una conferencia al más alto nivel donde se reúnen los representantes de los gobiernos de los entes subestatales. En España, la Conferencia de Presidentes es vertical. Si bien en Italia o en Bélgica, también sus homólogos tienen carácter vertical, en muchos países europeos con arraigadas experiencias descentralizadoras, dichas conferencias se reúnen sólo en el nivel horizontal, aunque como paso previo para un encuentro con el poder central.
- 9 La Comunidad Autónoma de Andalucía ha participado en todas las sesiones de la Conferencia de Presidentes, y su creación se ha valorado de una forma positiva³. Pese a su corta trayectoria y escasa institucionalización (sólo se ha reunido en cuatro ocasiones entre 2004-2010), la Conferencia de Presidentes tiene su regulación en un Reglamento interno aprobado por la IV Conferencia de Presidentes, de 14 de diciembre de 2009. Se erige como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los gobiernos de las comunidades autónomas. La formulación de sus funciones es muy amplia y se reconduce a tres grandes líneas de actuación: primero, debatir las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, actuaciones de carácter estratégico y asuntos relevantes para el Estado autonómico; segundo, impulsar la cooperación vertical; y tercero, potenciar los trabajos de las conferencias sectoriales y otros órganos multilaterales. La Conferencia de Presidentes puede adoptar acuerdos (por unanimidad) y recomendaciones (por mayoría del presidente del Gobierno y dos tercios de presidentes autonómicos). Asimismo, se prevé que tenga un Comité preparatorio con una Secretaría permanente que aseguren la continuidad de los trabajos.
- 10 La Conferencia de Presidentes no se prevé por los nuevos Estatutos, pero su creación sí coincide con el momento en el que se inicia la primera oleada de reformas estatutarias, de modo que se trata de un nuevo actor en el panorama de las relaciones

² Sobre los instrumentos de cooperación vertical, puede consultarse diversos tratamientos, así ALBERTI ROVIRA, E., 1993, págs. 41-70; GARCÍA MORALES, M. J., 2009, I, págs. 65-117; MUÑOZ MACHADO, S., 2009, págs. 238-262; RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., 2009, págs. 77-198; TAJADURA TEJADA, J., 2010, págs. 99-174. Específicamente sobre Andalucía, CARMONA CONTRERAS, A. M., 2009, págs. 159-164; FERNÁNDEZ ALLES, J. J.: 2007, págs. 199-213.

³ Al respecto, puede verse la intervención del entonces presidente de la Junta, Sr. Manuel Chaves, en el Debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el Senado en el 2005. Chaves calificaba la creación de la Conferencia y su puesta en funcionamiento como paso importante [*BOCG*, Senado, núm. 229 (2005), pág. 26].

institucionales, que debe hallar todavía su lugar entre los instrumentos multilaterales más arraigados (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, I., págs. 84-86).

II. Las conferencias sectoriales

El instrumento más consolidado de colaboración multilateral en el Estado autonómico son las conferencias sectoriales. Ningún Estatuto de autonomía, ni de primera ni de segunda generación, menciona siquiera este instrumento de cooperación. El único caso en el que una conferencia sectorial aparece mencionada expresamente es el nuevo Estatuto andaluz, cuyo art. 183.7 reconoce al Consejo de Política Fiscal y Financiera como el foro en el que Andalucía mantendrá relaciones multilaterales en materia financiera con el Estado. 11

Las conferencias sectoriales son el primer instrumento de cooperación regulado por ley en el Estado autonómico. El proyecto de LOAPA regulaba las conferencias sectoriales en un intento de institucionalizar la multilateralidad. La primera Conferencia Sectorial –y no por casualidad– fue el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado en 1981, y posteriormente se ha ido constituyendo el resto de conferencias sectoriales hasta llegar al total de una treintena⁴. 12

Pero las conferencias sectoriales no fueron reguladas sin polémica, pues se percibieron en determinados sectores como una técnica centralizadora. Tal como indicó el Tribunal Constitucional en el proyecto de LOAPA: 13

[...] dichas conferencias no puedan sustituir a órganos propios de las comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción (STC 76/1983, FJ 13.º).

En esos términos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regula actualmente las conferencias sectoriales, junto a las comisiones bilaterales de cooperación no estatutarias tras su reforma en 1999 (art. 5). Dicha norma atribuye el poder de convocatoria y la fijación del orden del día al ministro de ramo, una potestad que el alto Tribunal ha salvado, al considerar que no atribuye un poder jerárquico al poder central (STC 76/1983, FJ 13.º). La ley se refiere también a la composición de las conferencias sectoriales (miembros del Gobierno del Estado y de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas)⁵. Dentro de ese marco legal, hay una remisión a la autorregulación, pues el régimen de cada conferencia se establecerá en un reglamento interno. Los reglamentos suelen prever la toma de decisiones por unanimidad. La regla de la mayoría es excepcional (por ejemplo, en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia). La Ley 30/1992 reconoce también la posibilidad de que las conferencias sectoriales tengan un nivel técnico, junto al nivel político, a través de grupos de trabajo. La ley no aborda el valor de los acuerdos 14

⁴ Sobre el número de conferencias sectoriales existentes, véase la información del MAP: http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist.html

⁵ En este punto, la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone que asistirán a dichas conferencias miembros del Consejo de Gobierno que tengan competencias sobre la materia o las que en cada caso designe el Consejo de Gobierno (art. 11).

adoptados en conferencia sectorial, sólo se limita a disponer que irán firmados por los ministros y consejeros. Los acuerdos de conferencia sectorial tienen un valor político⁶.

- 15 El temor a una invasión competencial del Estado, a un control del poder central, sobre las comunidades autónomas a través de estos instrumentos multilaterales ha a florado de nuevo, casi treinta años después de la Sentencia sobre el proyecto LOAPA, en el nuevo Estatuto catalán. Dicho texto no menciona explícitamente las conferencias sectoriales, pero sí regula de forma implícita los efectos de la cooperación en el seno de tales órganos. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán ha señalado que los preceptos de dicho Estatuto donde se prevé que la Generalitat no queda vinculada por decisiones adoptadas en dichos instrumentos (art. 176.2 EAC) son constitucionales, pues según reiterada jurisprudencia, la participación en tales órganos no puede alterar la distribución competencial. Se trata de una participación voluntaria, y como consecuencia de esa voluntariedad no hay vinculación jurídica en las decisiones allí adoptadas. Por ello, el art. 176.3 EAC, en el que se prevé que la Generalitat puede formular reservas a los acuerdos adoptados en el seno de los instrumentos multilaterales, también es constitucional, pues dicha posibilidad es una consecuencia de la voluntariedad que tiene la participación en dichos órganos:

Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede apreciarse en ambos apartados del artículo 176 EAC, que, frente a lo que sostienen los recurrentes, ni disponen la organización de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria entre el Estado y las comunidades autónomas, ni, en fin, establecen sistema de veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto (STC 31/2010, FJ 112.º)

- 16 Andalucía es una Comunidad Autónoma con un índice de participación en conferencias sectoriales muy elevado⁷. Las conferencias sectoriales, en nuestro sistema, desempeñan tres grandes funciones: reparto de un crédito estatal entre las comunidades autónomas, consulta de anteproyectos normativos del Gobierno central, así como la participación en la fase ascendente y descendente de las comunidades autónomas en el proceso de integración de la Unión Europea. Sin embargo, en esas tres funciones, las conferencias sectoriales son más un foro de ratificación que de participación en tales ámbitos en los casos en que se convocan, pues, en ausencia de circuitos horizontales, el Estado no sólo convoca y determina el orden del día, sino que negocia con diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, no con una posición autonómica concertada previamente y como paso previo a la relación con el poder central.
- 17 La integración europea ha tenido un importante impacto en las conferencias sectoriales en el Estado autonómico. No sólo se ha creado la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) –hasta abril de 2010 llamada Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)–,

⁶ Monográficamente, sobre las conferencias sectoriales, véase DUQUE VILLANUEVA, J. C., 2007, págs. 113-153.

⁷ Los últimos datos de asistencia de las CC AA en las conferencias sectoriales que ha proporcionado el Ministerio de Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial) son de 2002. Ahí, Andalucía aparece a la cabeza de las CC AA con mayor asistencia (un 15,09% de ausencias), tras Extremadura, Castilla y León, Aragón y Cataluña. (MAP: Conferencias sectoriales y comisiones bilaterales de cooperación. Informe anual 2002, Madrid, 2002).

que tiene el estatus de una conferencia sectorial más, aunque su papel es claramente distinto del resto de conferencias sectoriales. La CARUE es el foro intergubernamental donde se discute la participación de las comunidades autónomas en asuntos de la Unión y donde se han adoptado múltiples acuerdos a través de los cuales se articula la participación de las comunidades autónomas en el proceso de integración europea, entre los que cabe destacar los Acuerdos sobre participación en la fase ascendente y descendente a través de conferencias sectoriales (en 1994) y los Acuerdos sobre participación directa de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros y sobre incorporación de consejeros autonómicos designados por la CARUE en la Consejería de Asuntos Económicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), ambos de 2004.

III. Los convenios

Los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas son el instrumento más utilizado por ambas partes para entablar una relación cooperativa. En el Estado autonómico se suscribe más de un millar de convenios por año, y Andalucía es una de las comunidades autónomas con mayor índice de convenios suscritos anualmente⁸. A diferencia de algunos nuevos Estatutos, el texto andaluz de 2007 no contiene ninguna previsión relativa a los convenios entre la Comunidad y el Estado. El Estatuto de Andalucía contempla sólo los convenios entre comunidades autónomas (art. 226 EAAnd), pero no la dimensión vertical de este instrumento⁹. 18

La regulación básica de los convenios verticales está prevista en los arts. 6 y 8 LRJPAC. Se trata de una regulación de mínimos que especifica cuáles son los órganos competentes, un contenido mínimo de los convenios, su obligación de publicación en los medios oficiales, su remisión al Senado, los órganos competentes en caso de controversia, así como los efectos de los convenios que no pueden alterar la distribución de competencias. La Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, contempla en el marco de la anterior norma básicas dichos instrumentos y prevé que la aprobación, modificación o extinción de los convenios corresponde a la persona titular de cada consejería, en el ámbito de sus competencias, salvo disposición en contrario del Gobierno (art. 9. 2). 19

Los convenios son un instrumento ambivalente que puede servir para formalizar compromisos multilaterales y bilaterales. En la práctica cooperativa autonómica, la mayor parte de los convenios sirven para territorializar subvenciones del Estado a las 20

⁸ Sobre la actividad convencional específicamente de Andalucía hasta 2006, véase PEREA FLORENCIO, V., 2005, págs. 27-59, e *Informe sobre las relaciones de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006, págs. 93-112, en http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales/com_bilat_estatutos_autonomia/Andalucia.html

⁹ Buena parte de los nuevos Estatutos han recogido los convenios entre la Comunidad y el Estado, justamente para dar reconocimiento jurídico a la técnica más utilizada en la práctica. En algunos de ellos, hay una remisión a una ley autonómica para el desarrollo de esta figura (por ejemplo, el Estatuto catalán (art. 59 EACV, art. 175.1 y 177 EAC, art. 88.2 y 3 EAAr, art. 58.3 EACL). En el caso de Cataluña, el nuevo Estatuto prescribe también la publicidad de dichos convenios en el *Diario Oficial de la Generalitat*, a fin de intentar resolver las disfunciones que existen respecto a la publicidad de este instrumento (GARCÍA MORALES, M. J., 2008, pág. 188).

comunidades autónomas, en función de criterios que se discuten y fijan en conferencia sectorial. Por ello, son un instrumento que se suscribe formalmente de un modo bilateral, pero responde, en la mayoría de los casos, al desarrollo de un programa común pactado y financiado con criterios determinados en un instrumento multilateral, tales como las conferencias sectoriales (GARCÍA MORALES, M. J., 2010, págs. 175-176). La jurisprudencia constitucional, justamente, ha abordado en múltiples ocasiones esa función de colaboración financiera de los convenios verticales en el Estado autonómico (SSTC 96/1983, FJ 13.º, y 68/1996, FJ 10.º). En ese sentido, el alto Tribunal ha declarado de forma recurrente que los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas no pueden servir al poder central para recuperar competencias a cambio de dinero. A través de dicha técnica, el poder central puede poner a disposición de las comunidades autónomas unos medios, siempre salvaguardando el margen de maniobra de éstas para decidir en qué políticas emplean dichos medios:

[...] mediante la utilización de los convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las comunidades autónomas. De esta manera se favorece la capacidad de gasto de las comunidades autónomas en el desarrollo de las políticas públicas dentro de su ámbito competencial y se respeta, al propio tiempo, su plena autonomía en la definición concreta de tales políticas en perfecta congruencia con el modelo de Estado de las autonomías (STC 13/1992, FJ 7.º).

- 21 Una buena parte de los Estatutos de autonomía prevé los convenios entre el Estado y la comunidad autónoma como instrumentos de participación de ésta en competencias centrales (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, pág. 376). El Estatuto andaluz de 2007 recurre en varios casos al convenio vertical a estos efectos: así, la Comunidad podrá ejercer actividades de inspección y sanción respecto a las materias de competencia estatal de acuerdo con lo que se disponga en un convenio (art. 42.4 EAAnd); en materia de agua, corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su territorio, si se establece mediante convenio, la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de recursos hídricos y ecosistemas acuáticos y explotación de obras de titularidad estatal (art. 50.2 EAAnd); en materia de obras calificadas de interés general, se podrán suscribir para su gestión (art. 56.8 EAAnd), y en materia de seguridad nuclear, se prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma participe en la ejecución, en los términos que establezcan las leyes y los convenios que se suscriban (art. 66.3 EAAnd). Buena parte de esos supuestos se hallaban ya en el Estatuto catalán¹⁰. Dichas previsiones no han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, salvo en el caso de la participación de la Generalitat en la ejecución y explotación de las obras de titularidad estatal mediante convenio, en cuyo caso se ha declarado que:

En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma (STC 31/2010, FJ 65.º).

¹⁰ En materia de aguas y obras públicas (art. 117.2 EAC), seguridad nuclear (art. 132 EAC), obras públicas (art. 148 EAC) o planificación y ordenación de la actividad económica (art. 152.3 EAC).

IV. Los consorcios

La LRJPAC regula también entre los instrumentos de cooperación verticales la figura de los consorcios. De acuerdo con el art. 6.5 de dicha norma, si la gestión de un convenio hace necesaria la creación de una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio. Al igual que los convenios –que constituyen la base de su creación–, los consorcios pueden ser instrumentos bilaterales o multilaterales en función del número de partes suscriptoras del convenio del que traen causa. En la misma línea que otras comunidades autónomas, los consorcios son una figura que no tienen la relevancia de las conferencias sectoriales o de los convenios en las relaciones cooperativas de la Junta de Andalucía con el Estado. En la praxis, Andalucía participa en algunos de los consorcios que se han creado por el Estado por la vía convencional con carácter bilateral y sobre todo multilateral, ya que éstos son mucho más excepcionales¹¹. 22

Los nuevos Estatutos han conferido a los consorcios una relevancia estatutaria de la que hasta ahora carecían. Así, el nuevo Estatuto andaluz de 2007 prevé expresamente en el art. 181 un ejercicio conjunto de competencias a través de la creación de un consorcio entre la Administración Tributaria estatal y la Comunidad Autónoma, en la misma línea que la iniciada por el Estatuto catalán de 2006, que ha previsto también un «consorcio o ente equivalente» que se ocupe de las funciones de carácter recaudatorio (art. 204.2 EAC). Dicho precepto no ha sido impugnado, y a diferencia de otros instrumentos de cooperación, la jurisprudencia constitucional raramente ha abordado esta figura. En otros países de nuestro entorno, en particular en Alemania, dichos órganos se sitúan en un tercer nivel, una especie de Administración flotante cuya licitud es sumamente excepcional. El Tribunal Constitucional español ha admitido su constitucionalidad siempre que el Estado no imponga su creación de una forma imperativa, mediante ley, sino en el marco de convenios de colaboración ajustados al sistema de distribución de competencias (STC 194/2004, FJ 14.º). 23

V. Los planes y programas conjuntos y otros instrumentos

Los planes y programas conjuntos son el último instrumento de cooperación previsto por el art. 7 LRJPAC. Se trata de un instrumento multilateral que se introdujo en 1999 con la intención de insertar en nuestro ordenamiento una especie de «tareas comunes», un tipo de cooperación muy intensa parecida a la que existe entre el *Bund* y los *Länder*, prevista en la Ley Fundamental de Bonn [arts. 91 a) y b) LFB]. Los planes y programas conjuntos sirven para pactar objetivos de interés común, las actuaciones y las aportaciones de cada parte, así como la duración y seguimiento del plan. En la práctica, 24

¹¹ En 2008 se registraron dos instrumentos de este estilo, y en ambos casos en materia sanidad: por un lado, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de salud mental, entre el Instituto de Salud Carlos III, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y determinados centros de investigación de ocho comunidades (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco); y, por otro, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de diabetes y enfermedades metabólicas entre las mismas partes, por parte del poder central, y determinados centros de investigación de cinco comunidades (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco). Ya en 2001 se había firmado un Convenio para el Consorcio sobre el Alberguismo Juvenil, también multilateral, donde participa Andalucía (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, págs. 173-174).

se trata de una figura poco utilizada en el Estado autonómico. Los planes y programas conjuntos son más bien planes del Estado aprobados con una escasa participación de las comunidades autónomas, que más bien se dan por informadas de la existencia del plan si éste se presenta en conferencia sectorial.

- 25 La Ley 30/1992, tras su reforma en 1999, ha excluido de la consideración de órganos de cooperación la participación de las comunidades autónomas en órganos colegiados del Estado (art. 5.1). Los instrumentos de cooperación no son órganos ni del Estado ni de las comunidades autónomas (HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., 1999, pág. 603).
- 26 Todos estos instrumentos de cooperación, ya sean multilaterales, bilaterales o incluso en varios casos ambivalentes, sirven en la práctica y/o se regulan por el derecho para articular la cooperación entre las comunidades autónomas y el Estado. La cooperación vertical y sus instrumentos han sido tradicionalmente un sector propicio a las críticas, pues se considera que algunos de éstos presentan problemas de funcionamiento. Los déficits de esos instrumentos no están en los Estatutos de autonomía, ni siquiera en el marco constitucional y legal, sino en dinámicas, de modo que los nuevos Estatutos tienen un margen limitado para mejorar dichos instrumentos. La Conferencia de Presidentes se ha creado al margen de –pero en el contexto de– las reformas estatutarias. Las conferencias sectoriales deben regularse por el legislador estatal, pues el Estatuto no es una sede adecuada. Las nuevas comisiones bilaterales pueden regularse en el Estatuto, pero tienen que encontrar un ámbito de trabajo estable y complementario con la multilateralidad. Los Estatutos pueden reconocer los convenios verticales y remitir a la ley autonómica la regulación de su régimen. Pero los instrumentos de cooperación vertical sólo podrán mejorar si se desarrollan unos instrumentos de cooperación horizontal en los que los nuevos Estatutos poco han reparado¹².

¹² Sobre la cooperación horizontal, véase el comentario al art. 226 EAAAnd, en esta obra. Asimismo, sobre cómo los nuevos Estatutos pueden mejorar el funcionamiento de los instrumentos verticales, véase GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 379-407).