

**COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL SISTEMA  
AUTONÓMICO ESPAÑOL.  
REFLEXIONES TRAS EL FRACASO DE LA PROPUESTA  
DE LEY GENERAL DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA**

**Javier Corcuera Atienza**  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad del País Vasco

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN: LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981 Y LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO. III. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1992 Y LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. IV. LA PROPUESTA DE LEY GENERAL DE COOPERACIÓN Y SU ABANDONO. V. LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS EUROPEOS. VI. CONCLUSIÓN.

**I. INTRODUCCION.**

Este trabajo recoge el contenido de una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Rioja, en el marco de un ciclo organizado por aquella con el patrocinio del Parlamento de la Comunidad Autónoma. Reitero aquí mi agradecimiento a los organizadores, y particularmente al Profesor Juan Andrés Muñoz Arnau, por una invitación que me llevó nuevamente a un tema sobre el que había trabajado previamente, particularmente en un artículo cuyas ideas recojo aquí parcialmente como punto de partida de este trabajo<sup>1</sup>.

(1) CORCUERA ATIENZA J., "La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales", en PÉREZ CALVO E. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Gobierno de Navarra, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 49-80.

La reflexión sobre la trascendencia de la cooperación y colaboración en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha evolucionado en España en paralelo a las fases que ha seguido la construcción de nuestro Estado Autonómico:

I) En el momento de puesta en marcha del Estado autonómico, las relaciones entre las primeras Comunidades del artículo 151 CE y el Estado son bilaterales y están inspiradas en la lógica dual. Por su lado, en las nuevas Comunidades nacidas por la vía del artículo 143 CE no llegan a aplicarse con la efectividad que hubiera cabido imaginar las previsiones del Pacto Autonómico de 1981, que se plasman en la Ley del Proceso Autonómico. La trascendencia de la cooperación se subraya por la doctrina y se acoge por el Tribunal Constitucional, pero los instrumentos de cooperación definidos por el legislador no responden a las expectativas.

II) El pacto autonómico de 1992 abre una nueva etapa: la decisión de igualar en lo fundamental los niveles competenciales de todas las Comunidades Autónomas parece obligar a redefinir con mayor énfasis los mecanismos de cooperación y colaboración, y a ello se encamina la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La ley expresa una voluntad política de impulsar tales vías, pero los resultados tampoco son, en la práctica, especialmente fructíferos, y en tal terreno se mantienen pese a la reforma legislativa de 1999.

III) La teórica importancia del principio de cooperación no se refleja en una práctica que manifiesta las limitaciones de un sistema de cooperación elaborado de modo fragmentario, en el que no existen claras ventajas por utilizar las vías de cooperación multilateral. Por otra parte, las nuevas necesidades derivadas de las transformaciones institucionales de la Unión Europea aconsejan una reflexión global y explican la propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, de poner en marcha el proceso para elaborar una "Ley General de Cooperación Autonómica", cuyas líneas básicas y fracaso comentaremos.

IV) La estructura cooperativa puesta en marcha, que descansa sobre todo en las Conferencias Sectoriales, es la base desde la que se intenta abordar las nuevas necesidades de coordinación exigidas a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas, tema de una especial complejidad sobre el que habremos de hacer una mínima reflexión.

## II. LA PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN: LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1981 Y LA LEY DEL PROYECTO AUTONÓMICO.

### *1. La trascendencia teórica del modelo cooperativo en el momento inicial del sistema autonómico español.*

El federalismo americano comienza en vísperas de la segunda Guerra Mundial, (y desarrolla especialmente después de ésta), un proceso de progresivo abandono del federalismo “dual”. Las *inter-governmental relations* tejen un tupido sistema de relaciones verticales entre la Federación y los Estados, y de vinculaciones horizontales entre éstos, poniendo en marcha un modelo cooperativo, cuya importancia no permite olvidar las importantes tendencias competitivas que se ponen en marcha entre los Estados miembros a partir de los años ochenta, vinculadas con el triunfo de la lógica neoliberal desde la presidencia de Reagan<sup>2</sup>.

La consideración del federalismo como fórmula que exige la colaboración (vertical y horizontal) entre los diversos niveles de gobierno, para el ejercicio de las respectivas competencias, se extiende también entre los países federales europeos en la misma época.. Ello resalta de modo especial en la República Federal Alemana, pero se manifiesta un poco en todos los Estados federales, a través de una gran variedad de fórmulas que explicitan en cada país las referidas líneas de cooperación, y subrayan la enorme trascendencia práctica que tienen los mecanismos de colaboración en la vida federal<sup>3</sup>.

En el momento de puesta en marcha de nuestro sistema autonómico, la mayor parte de la doctrina española coincidía en la valoración positiva del modelo cooperativo, aunque no faltaran reticencias ante los riesgos derivados de una eventual redefinición de las

(2) Sobre la lógica del federalismo competitivo puede verse R. DYE TH., *American Federalism. Competition Among governments*. Lexington Books, Massachussets/Toronto, 1990.

Analicé el tema en CORCUERA J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo. Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, 118-119, marzo de 1994, pp. 87 y ss.

(3) Valga en esta materia la cita de los trabajos de ALBERTI ROVIRA E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986 y de SANTOLAYA MACHETTI P., *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, para poner de manifiesto la citada riqueza de mecanismos de cooperación y la trascendencia de esta cuestión en los años 70-80.

competencias de los niveles de gobierno inferiores, dada su dependencia financiera con respecto al Estado Federal, (dependencia que provoca lo que alguna doctrina americana ha denominado “federalismo permisivo”<sup>4</sup>, para subrayar la consolidación de hecho de ciertas atribuciones competenciales consentidas).

Si la teoría era favorable a la cooperación, la práctica orientó por otras vías al sistema español. El carácter abierto del modelo autonómico responde al deseo de solucionar los problemas políticos existentes, vinculados, sobre todo con la fuerza de los nacionalismos vasco y catalán. Ello permite que las más tempranas, importantes y duraderas reticencias hacia la lógica cooperativa hayan procedido de los partidos nacionalistas, particularmente los vascos, cuyo recelo ante el eventual recorte de competencias estatutarias es argumento para mantener el bilateralismo como mecanismo ordinario de relación. Son posiblemente este tipo de recelos los que explican que ni la colaboración ni la cooperación están expresamente mencionados como principio de nuestro sistema autonómico, o que los mecanismos a través los cuales una y otra se realizaban en los países federales se incluyeran en nuestra Constitución con un carácter extraordinariamente pacato. El temor a que determinadas concreciones en materia autonómica pudieran impedir los consensos o aumentar las reticencias por parte de los nacionalistas explica tales vacíos constitucionales.

Pese a todo, la trascendencia de aquellos principios fue tempranamente puesta de relieve. El primer énfasis en este tema se debe a García de Enterría, prologuista y coordinador del libro *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*<sup>5</sup>. Entre otros extremos, el trabajo de García de Enterría critica la llamada “mitología de las competencias exclusivas” manifestada en la redacción de los primeros Estatutos de Autonomía, señala la existencia de técnicas colaborativas en el texto de la Constitución<sup>6</sup>, y subraya la oportunidad de emprender la construcción del Estado de las Autonomías por tal vía cooperativa. Tal

(4) Tomo la expresión de LÓPEZ AGUILAR J. F., “Conflictos competenciales y terminación anormal de procesos constitucionales. Notas sobre una modalidad de cooperación entre Estado y CCAA”, *Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional*, Gerona 1989, policopiado, p. 5.

(5) VVAA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, I.E.C., Madrid, 1980.

(6) Se trataría, básicamente, de la compartición de competencias diseñada en los arts. 148 y 149 CE, y en la formalización de técnicas colaborativas realizada por el art. 150 CE. GARCÍA DE ENTERRÍA E., “Estudio preliminar” en VVAA, *La distribución de las competencias económicas...* cit., pp. 26 ss.

planteamiento inspiró el Informe de los expertos en materia autonómica que está en la base de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y en el proyecto de LOAPA, del que tendremos luego ocasión de hablar.

Por su parte, el Tribunal Constitucional puso tempranamente de manifiesto la trascendencia de la cooperación. En la STC 18/1982, de 4 de mayo afirma que el deber general de colaboración es principio que “no es menester justificar en preceptos concretos”, y “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”. El mismo año, en STC 64/1982, de 4 de noviembre, el Tribunal señala que es “aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas”. El principio de cooperación, señalarán las SSTC 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986 de 10 de julio, “es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado en la Constitución”.

En consecuencia, aunque no esté formulado explícitamente en la Constitución, el principio de colaboración es considerado criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en beneficio recíproco de ambos<sup>7</sup>. El principio se vincula con el de solidaridad, del artículo 2 CE, considerándose en clave de lealtad institucional<sup>8</sup> y su eficacia se manifiesta tanto en la dimensión negativa (respetar los intereses generales del conjunto, y los particulares de las otras instancias) como en la positiva, obligando a mantener una actitud constructiva para con el conjunto y con las demás autonomías (lo que exige, en particular, un deber mutuo y recíproco de auxilio, que se concreta en la exigencia de que cada instancia suministre a las demás la información que necesiten para ejercer sus competencias) (SSTC 76/1983 de 5 de agosto y 80/1985 de 4 de julio, FJ 2)<sup>9</sup>.

(7) SSTC 64/1982 de 4 de noviembre, 17/1983, de 29 de julio, 104/1988, de 8 de junio y 252/1988 de 20 de diciembre.

(8) STC 64/1990, de 5 de abril, que relaciona el deber de lealtad institucional con el principio de solidaridad.

(9) ALBERTÍ E., “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, cap. II de J. Leguina Villa y M. Sanchez Morón (directores), *La nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* Tecnos. Madrid, 1993, pp.47-8.

La trascendencia otorgada al principio de colaboración no puede, sin embargo, permitir mengua de la autonomía: el deber de colaboración al que están sometidos recíprocamente Estado y Comunidades Autónomas “no implica extensión alguna de las competencias estatales: el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal” (STC 80/1985, FJ. 2). Por otra parte, la determinación de las formas de participación de las CCAA en dicha voluntad del Estado, no corresponde al Tribunal Constitucional, que se limita a señalar que la cooperación debe traducirse tanto en fórmulas de participación orgánica en los órganos que vayan a ejercer la competencia decisoria, como en mecanismos procedimentales (STC 146/1992).

El excelente libro de Javier Tajadura sobre el principio de cooperación me permite limitarme a lo arriba señalado, remitiéndome a él en todo lo demás<sup>10</sup>.

## 2. *La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.*

La primera regulación de la cooperación interadministrativa en España se aborda inicialmente con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA), resultado de la depuración de los aspectos declarados inconstitucionales en el proyecto de LOAPA. Al margen de expresar unos planteamientos acordes con la opinión mayoritaria en la doctrina sobre las ventajas del federalismo cooperativo, la ley intenta abordar la solución de los problemas que comenzaba a manifestar el naciente Estado autonómico español.

Las circunstancias en que se emprende la puesta en marcha de nuestro sistema autonómico fueron determinantes a la hora de reducir la potencialidad de la Ley: si la inercia centralista pudo en los primeros momentos motivar actitudes reticentes o temores del Estado para evitar supuestas pérdidas de poder, la actitud de los gobiernos de las dos primeras Comunidades constituidas, País Vasco y

(10) TAJADURA TEJADA J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2ª ed., Editorial Comares, Granada, 2000.

Cataluña, basadas en una idea radicalmente dual de las relaciones con el Estado, dieron lugar a que éstas estuvieran caracterizadas por continuas tensiones que se reflejaron en el gran número de conflictos entre uno y otras. La propia lógica de una situación inicial en que el Estado Autónomico es un Estado con dos Comunidades Autónomas, las dos gobernadas por partidos nacionalistas, explica que en la práctica se consagra un sistema bilateral de relaciones entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, lo que otorga mayor capacidad de presión a éstas y explica el rechazo planteado por los nacionalistas a la multilateralidad, que se presenta como intento de recorte de la autonomía. La trascendencia del bilateralismo (y el subsiguiente rechazo a las relaciones multilaterales) es uno de los factores más significativos a la hora de entender las iniciales dificultades para establecer estructuras multilaterales de colaboración y cooperación intergubernamental, tanto horizontal como vertical y está en la base de las deficiencias que éstas han seguido teniendo para consolidarse.

En este marco se entiende la escasa significación de las fórmulas colaboradoras previstas en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autónomico, que regula por primera vez las que estaban llamadas a ser lugar ordinario de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En su artículo 4.1, la Ley señala que “A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos”. En su párrafo segundo, señala que la convocatoria de tales Conferencias se hará por el Ministro competente o, en el caso de reuniones extraordinarias para asuntos que no admitan demora, a instancia de alguno de los miembros de la Conferencia. La constitucionalidad de tal regulación fue confirmada por el Tribunal Constitucional, en la referida sentencia 76/1983 que declaró parcialmente inconstitucional el proyecto de LOAPA, aunque poniendo de manifiesto que «...no pueden sustituir a los órganos propios de las CCAA, ni sus decisiones pueden 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» (FJ. 13).

La práctica abierta a partir de esta ley no contribuye a generalizar unas eficaces conferencias sectoriales. La mayor parte de las que se crean lo son en el marco de la legislación sectorial, o se prevén en los decretos de traspasos de servicios. Su nacimiento se produce de forma parcial y fragmentaria y, de hecho, muchas de ellas no se constituyeron nunca o se reunieron en contadas ocasiones. Previstas sobre todo para coordinar la actividad de las recién nacidas Comunidades del artículo 143 CE, su creación se debía más a un requisito formal que a la necesidad de resolver problemas específicos de coordinación. Por eso son pocas las que funcionan con alguna normalidad, eventualidad que se produce sólo cuando su conveniencia es sentida por todos (o cuando las características personales del Ministro en cuestión, o el clima de entendimiento personal entre algunos responsables estatales y autonómicos permite el aporte de esfuerzo y entusiasmo necesario para poner en marcha el sistema)<sup>11</sup>.

### III. LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1992 Y LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

#### *1. Los Acuerdos Autonómicos de 1992.*

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional permite tempranamente definir las bases del sistema autonómico, pero ello no reduce el número de las demandas de carácter autonómico que se presentan ante él, ni fue capaz de disminuir los conflictos<sup>12</sup>. Tal situación implicaba el riesgo evidente de que el Tribunal adoptara un papel de definidor político de lo que fuera el interés general, lo que en absoluto le correspondía, por lo que se hacía necesario definir mecanismos estables de participación de las Comunidades Autónomas en la definición del interés general, no sólo mediante acuerdos de cooperación voluntaria, sino estableciendo vías para partici-

(11) De hecho, como señala Albertí, solo funcionaron con alguna regularidad el Consejo Interterritorial de la Salud y el Consejo General de Política Fiscal y Financiera (ALBERTÍ ROVIRA E., "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, p. 66).

(12) En el Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2002, al que luego nos referiremos por extenso se señala (Tomo III, p. 317) que en la década de los ochenta se plantearon ante el Tribunal Constitucional 749 controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cifra que contrasta espectacularmente con los 27 contenciosos de este tipo que se presentaron en Alemania durante los 27 primeros años de funcionamiento de su Tribunal Constitucional.

par en las decisiones de los órganos de soberanía<sup>13</sup>. En dicho sentido se formulan algunas propuestas en sede académica<sup>14</sup>, en buena medida recogidas en los Acuerdos Autonómicos de 1992, que incluyen un extenso repertorio de medidas tendentes a desarrollar el principio de cooperación. Entre ellas se encuentra la previsión de establecer Conferencias Sectoriales como “medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las relaciones de las diversas Administraciones Públicas”<sup>15</sup>. Su puesta en marcha pretende resolver, entre otros problemas, el derivado de la enorme diversidad competencial existente entre las Comunidades Autónomas, incluso entre las constituidas por la vía del artículo 143 CE. Tal complejidad dificultaba las relaciones de la Administración del Estado con las CCAA, cuya normalización exigía previamente una homogeneización competencial que se emprende, igualmente, a partir de estos Acuerdos Autonómicos: sólo así se posibilitaría la puesta en marcha de unas eficaces Conferencias Sectoriales.

Las Conferencias habrían de dotarse de una estructura y principios de funcionamiento que garantizaran la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento, y su funcionamiento dependería de la aceptación libre y voluntaria de las partes. En consecuencia, los acuerdos habrían de adoptarse, como regla general, por unanimidad, pudiendo tomarse por mayorías “en aquellos supuestos de interés común que, siendo considerados por las partes como actuaciones imprescindibles o de eficacia u operatividad necesaria, así se establezca en sus normas de funcionamiento”<sup>16</sup>.

(13) LÓPEZ GUERRA L., “Conflictos competenciales, interés general y decisión política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº. 1, Madrid, 1988, pp. 79-81.

(14) Véase, sobre todo, TORNOS J., AJA E., FONT T., PERULLERS J.M., ALBERTÍ E., *Informe sobre las Autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987. El informe plantea la necesidad de reordenar los mecanismos de colaboración existentes, sustituir los que se manifiesten poco eficaces, y crear los que resultaran necesarios. Todo ello había de hacerse con las máximas generalidad y transparencia, de modo que pudiera irse sustituyendo un modelo basado en las relaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma por otro en que existieran instancias que permitieran el establecimiento de contactos estables entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas.

(15) MAP, *El Estado autonómico. Anexos de documentación*. Madrid, 1993, p. 543

(16) Acuerdos Autonómicos de 1992, “El Desarrollo del Principio de Cooperación”, punto 8. MAP, *El Estado autonómico. Anexos de documentación*, cit., p. 544.

Los Acuerdos distinguen “según las áreas y el nivel de acuerdo entre las partes” entre Conferencias con “el carácter de consultivas” y aquellas “de participación en la toma de decisiones”. Las primeras serían las que acabamos de citar, en las que las decisiones se toman, inicialmente, por unanimidad. Las segundas garantizan la participación de las Comunidades Autónomas “en las tareas estatales, las políticas comunes y las que permitan integrar los problemas regionales en los intereses e todo el Estado”<sup>17</sup>. La unanimidad es igualmente deseable en ellas, pero el régimen de acuerdos dependería en última instancia del Estado, que, aunque abre el proceso decisonal a la participación de las Comunidades, mantiene la competencia para tomar aquellas decisiones. En tercer lugar, en los casos en que las Conferencias Sectoriales afecten a materias donde figure de forma explícita la coordinación entre las competencias estatales, el texto señala, acogiendo la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional<sup>18</sup>, que el alcance de los acuerdos en este punto no estará sometido a las mayorías anteriores, sino que será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

En todo caso, la trascendencia que los Acuerdos Autonómicos otorgan a las conferencias Sectoriales como lugares de encuentro multilateral no supone eliminar las relaciones bilaterales de cooperación, que deberían continuar en asuntos específicos de cada Comunidad.

## *2. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Los citados planteamientos se reflejan en la Ley 30/1992, cuyo artículo 5.1. señala que “A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de

(17) Acuerdos Autonómicos de 1992, “El Desarrollo del Principio de Cooperación”, punto 5. MAP, *El Estado autonómico. Anexos de documentación*, cit., p. 543-544.

(18) STC 76/83, FJ 13 «cuando la Conferencia Sectorial afecte a materias donde entre las competencias estatales figure de forma explícita la coordinación, el alcance de lo acordado por la correspondiente Conferencia Sectorial al ejercitar dicha atribución constitucional no estará sujeto al límite dimanante del principio del consentimiento ni, por tanto, a la regla de la unanimidad en su cooperación».

cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos”. La ley manifestaba un cambio de actitud y bajo ella, de hecho, comienzan a funcionar con alguna mayor regularidad las Conferencias Sectoriales<sup>19</sup>.

El nuevo impulso de la actividad de las Conferencias Sectoriales en virtud de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos ha obligado, de hecho, a una mayor imbricación entre los órganos de naturaleza más política con los órganos de cooperación inferiores, frecuentemente de carácter eminentemente técnico. Ello ha permitido romper la identificación entre Conferencia Sectorial y la reunión de su pleno<sup>20</sup>.

En consecuencia, las Conferencias Sectoriales creadas en el marco del Título I de la Ley 30/92, son órganos consultivos y deliberantes, de cuya actuación no quedan afectadas las competencias de las Comunidades Autónomas, que sólo se verán obligadas por las decisiones que en aquéllas se adopten si las suscriben. Como señala el artículo 8 de la citada Ley repitiendo la doctrina del TC, “los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de Colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes”, las cuales quedarán obligadas por aquellos “desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa”.

(19) A diferencia de la LPA, que en su artículo 4 definía a las Conferencias Sectoriales como reunión “de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministro del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos”, la Ley 30/92, en su art. 5 la identifica con reunión hecha a convocatoria del “Ministro o ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial” dirigida “a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas”, lo que no parece exigir explícitamente que asistan Ministro y Consejeros (que, sin embargo, sí deberán firmar los acuerdos que eventualmente se adopten en la Conferencia, en virtud del art. 5.3 de la L. 30/92).

(20) El “Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales” establece que, a los efectos del mismo, se considerará como Conferencia Sectorial “tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco”. (Acuerdo adoptado en su reunión de 30 de noviembre de 1994, publicado en el BOE de 22 de marzo de 1995, pp. 9037-9039, corrección de erratas en el BOE de 1 de abril. Se cita aquí el texto publicado en Ministerio para las Administraciones Públicas, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, cit., Anexo 7, pp. 239-244. El texto entrecorrido corresponde al principio general segundo, p. 240).

Sin entrar ahora en la exposición de las cuestiones relacionadas con naturaleza jurídica, tipología, estructura, procedimiento de actuación ni en la enunciación de las Conferencias creadas y de su actividad<sup>21</sup>, realizaremos un breve comentario, antes de seguir con la evolución normativa posterior, sobre las valoraciones que recibió el sistema cooperativo definido en la referida Ley 30/92.

La mayor parte de la doctrina echó de menos que la Ley 30/1992 no hubiera emprendido el diseño de un marco global de relaciones interadministrativas que, trascendiendo el mero dato sectorial, obligara a las distintas instancias a plantearse el conjunto de problemas del sistema autonómico. En tal sentido, se afirmó acertadamente que la ley margina el “núcleo duro de problemas relacionados con la coordinación, incluso vinculante” y renuncia a una “estrategia de definición de un verdadero sistema general de relaciones interadministrativas”<sup>22</sup>. Es obvio que la Ley no regulaba integradamente los distintos instrumentos de coordinación vertical, ni abordaba la puesta en marcha de instancias de encuentro que permitieran una valoración general de los distintos intereses central y autonómicos. Quizá, porque el legislador entendió que no estaban los tiempos como para introducir excesiva velocidad en un proceso para el que aún faltaba voluntad política y sobraban reticencias (como ha ocurrido con la reforma del Senado, o con la falta de aplicación de las muy diversas otras fórmulas utilizables para conseguir una mejor colaboración interadministrativa y, particularmente, con las de carácter horizontal<sup>23</sup>). Al margen de la renuncia de la Ley a realizar una regulación global de las relaciones interadministrativas, la valoración del mecanismo específico de las Conferencias Sectoriales generó algunas reticencias, en buena medida motivadas por la

(21) Véase, sobre ello mi artículo “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales”, cit., pp. 57 y ss.

(22) PAREJO ALFONSO L., “Las relaciones entre las Adm. Públicas en el tit. I de la L.30/1992, de 26 de nov, de régimen...” en VVAA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Generalitat de Catalunya. IEA, Barcelona, 1993, pp. 19-20.

(23) Creación de una Conferencia de Presidentes que reuniera periódicamente al Presidente del Gobierno con los distintos Presidentes autonómicos, o cualquiera de las otras formas de colaboración vertical y horizontal, que han sido aludidas en la primera parte de este trabajo. Recuérdese que las dificultades que se han presentado para el establecimiento de relaciones horizontales -particularmente de carácter bilateral- tienen su origen en la desconfianza con que la Constitución contempla los convenios entre CCAA. Sobre el tema, LEGARDA M., VELASCO J., “Artículo 5”, en *Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Gobierno Vasco, Vitoria, 1993, pp. 32-33.

constatación de su limitada efectividad tras la Ley del Proceso Autonómico<sup>24</sup>.

La segunda fuente de críticas parte de la duda sobre el deseo de cooperación del Gobierno. La experiencia comparada demuestra que el funcionamiento de los mecanismos de colaboración no depende de su diseño normativo, sino de la efectiva voluntad de ponerlos en movimiento<sup>25</sup>, y ello también se ha puesto de manifiesto en España. La voluntad política de que aquellos mecanismos funcionaran pareció confirmarse a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de enero de 1993 sobre desarrollo del principio de cooperación a través de la institucionalización de las Conferencias Sectoriales, que permitió constituir Conferencias en las áreas donde no existían y dinamizar las que, pese a existir sobre el papel, mantenían una vida lánguida o no funcionaban. Hasta entonces, la imprecisa definición que tenían las Conferencias Sectoriales en el específico sistema de relaciones interadministrativas, había hecho que su constitución y actividad hubieran sido erráticas y dependieran más de factores subjetivos que de la trascendencia del tema. A partir del referido acuerdo, se dinamizan algunas, pero no puede decirse que se produzca un cambio radical en la situación<sup>26</sup>.

(24) FERNÁNDEZ FARRERES G., “Las Conferencias Sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., pp.43-4, señala que, en líneas generales, la regulación que en esta materia realiza la LRJAPYAC no presenta grandes novedades y la determinación de su alcance y efectividad no deja de estar exenta de algunas dificultades. “Por ello, en una valoración global, la necesidad y oportunidad de la regulación que ahora nos ocupa, me parece más que dudosa, sin que por sí misma, ciertamente, deba esperarse un avance sustancial en la consolidación de las relaciones cooperativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.

(25) Cfr. en COZZOLI V., “Brevi note sul funzionamento della Conferenza Stato-Regioni”, *Quaderni regionali*, Luglio-Dicembre 1992, numeri 3-4, pp. 667 ss. la evolución de la normativa que ha regulado la Conferencia Estado-Regiones, y los sucesivos fracasos motivados por la permanencia de desajustes entre la praxis administrativa y la producción legislativa.

(26) Puede verse la efectividad de las modificaciones derivadas del Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 1993 en mi artículo, citado, “La participación intergubernamental sectorial...”, pp. 76 y siguientes, particularmente, notas 78 a 86. Para conocer su funcionamiento hasta el año 2000, véase Ministerio de Administraciones Públicas, *Las Conferencias Sectoriales. Informe anual 1999*, Colección Informes y Documentos. Serie Administraciones territoriales, Madrid, 2001, así como los sucesivos Informes Autonómicos editados por el Instituto de Derecho Público de Barcelona.

Entre las reformas normativas que afectan a las Conferencias Sectoriales, citaremos la Ley de Medidas de 1996, que reforma la Ley General Presupuestaria. La Ley regula la intervención de las Conferencias Sectoriales en la gestión de los créditos existentes en los Presupuestos Generales del Estado para el cumplimiento de planes y programas conjuntos referentes a competencias de las CCAA, que no se puedan territorializar en aquéllos. Será la Conferencia Sectorial quien acuerde los criterios objetivos de distribución y el resultado de ésta y, si así lo estiman necesario las Administraciones en ellas representadas, puede aprobar la descripción de los objetivos y actividades propios del plan o programa conjunto.

### *3. Las Conferencias Sectoriales en la Ley 4/1999.*

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece una nueva redacción de la mayoría de los artículos que la Ley 30/1992 dedicaba a las relaciones entre las Administraciones Públicas. El nuevo artículo 5 regula las Conferencias Sectoriales, a las que considera órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA, creados con dicho fin por ambas Administraciones, de composición multilateral y de ámbito sectorial, y que reúnen a miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno.

Los principios y contenidos de las Conferencias Sectoriales redefinidos en la Ley son, básicamente, una sistematización de los que habían tenido desde su inicio: son órganos de encuentro que no pueden desplazar a los propios de las Comunidades, aprueban sus propios reglamentos y pueden acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo. La Ley perfila el concepto de Conferencia Sectorial, poniendo de manifiesto que no son tales, por no tener la naturaleza de órganos de cooperación, “los 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 CCAA con la finalidad de consulta”.

La nueva regulación, sin embargo, no acaba con alguna de las paradojas planteadas por la ley 30/1992, y sigue siendo difícil conocer todos los aspectos en que la nueva normativa deroga a la anterior (pese al reiterado incumplimiento de la obligación recogida en

la Ley 12/1983, de que se reúnan dos veces al año, tal exigencia no se ha derogado formalmente). En cualquier caso, bajo su incidencia se han creado nuevas Conferencias, otras han renovado sus reglamentos y la actividad del conjunto ha aumentado, aunque no puede decirse que sea excesiva<sup>27</sup>. Su funcionamiento continúa planteando problemas: por una parte, por la no sencilla articulación entre su carácter político y la necesidad de adoptar medidas concretas de índole administrativa y, por otra, por su insuficiente institucionalización.

Por lo que respecta a lo primero, la componente política afecta negativamente a la regularidad de las reuniones de unos órganos integrados por Ministro y Consejeros (presencias condicionadas por las agendas de sus integrantes y por los calendarios electorales), y a la comunicación con los órganos de segundo nivel, que no siempre reciben la información precisa para articular las respuestas técnicas. Este problema se agrava por el exceso de cuestiones frecuentemente incorporadas al orden del día de las reuniones políticas, lo que dificulta el desarrollo de sus acuerdos. En consecuencia, la continuidad de sus reuniones se ve afectada y las ineficiencias afectan a la participación de los Consejeros lo que, unido a la falta de institucionalización de las reuniones, hace que éstas dependan de criterios ajenos al debate técnico<sup>28</sup>.

(27) Véanse alguno de los datos recogidos en el *Informe anual 1999*, sobre las Conferencias Sectoriales, citado en la nota anterior. Es igualmente útil la consulta de los respectivos *Informes Comunidades Autónomas* editados por el Instituto de Derecho Público.

(28) Véase el “Informe sobre el cumplimiento del acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, a través de las conferencias sectoriales. VI Legislatura (1996-2000)”, del Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, Área de cooperación para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. (en *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica*, tomo IV, anexo II). En sentido contrario, el propio MAP ponía de manifiesto los riesgos de prácticas que pueden “administrativizar” a aquellos órganos de naturaleza política (Véase el citado *Informe anual 1999* sobre las Conferencias Sectoriales).

#### IV. LA PROPUESTA DE LEY GENERAL DE COOPERACIÓN Y SU ABANDONO.

El Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, presentó en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado el 12 de junio de 2001 su idea de poner en marcha la elaboración de una Ley General de Cooperación<sup>29</sup>. Se trataba de hacer frente a lo que venía siendo la principal objeción planteada al sistema desde la Ley 30/1992, y que se mantenía tras la reforma de dicha Ley por la 4/1999: la ausencia de un esquema general de cooperación interadministrativa.

El Ministro explicita las líneas básicas de la propuesta en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y publica posteriormente en un Informe sobre el proyecto de ley General de Cooperación Autonómica una exposición más sistematizada de los “objetivos de una Ley General de Cooperación Autonómica”<sup>30</sup>.

En su exposición parlamentaria, el Ministro Posada menciona como objeto de la citada ley regular con carácter sistemático los distintos instrumentos existentes en ese ámbito, unificando la normativa e impulsando la cooperación. La propuesta se vincula con la necesidad de “hacer realidad el principio de cooperación para garantizar que el Estado funcione en su conjunto y, además, funcione eficazmente”<sup>31</sup>, lo que requiere garantizar mecanismos de cooperación verticales entre el Estado y las Comunidades como horizontales entre éstas. Es consciente el Ministro de que su propuesta sólo podría salir adelante buscando el mayor consenso posible, dado que “aunque el principio de colaboración es obligatorio, como nos dice el Tribunal Constitucional, (...) esta obligación de cooperar tan sólo puede ser cumplida voluntariamente, pues es muy difícil, por no decir imposible, imponer la cooperación”<sup>32</sup>.

(29) Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, VII Legislatura. Comisiones. Núm. 147, 12 de junio de 2001.

(30) A principios del año 2002 se publicaron cinco tomos con el título genérico de *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica* que, pese a lo que parecía indicar su título, eran un dossier sobre la participación en general, que fueron incluidos en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas (<http://www.map.es>). No consta ninguna publicación con ese nombre en el actual catálogo del MAP. Lo relativo a los “objetivos” citados en el texto aparece en el tomo I, páginas 28-43.

(31) Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, 12 de junio de 2001, cit., p. 2.

(32) Cit., *ibid.*, página 3.

Con dicho plan, el Gobierno pretende

- “conseguir la integración de todas las Comunidades Autónomas en el proyecto común, a fin de asegurar el desarrollo armónico del conjunto”.
- “establecer cauces formales, ágiles, flexibles y eficaces para permitir la cooperación entre las Comunidades Autónomas en los asuntos que son de su competencia o que les afectan especialmente (...)”.
- “conseguir el pleno ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas, tratando de eliminar los posibles conflictos que pudieran surgir”, lo que aconseja intensificar los mecanismos de interpretación conjunta y reforzar los procedimientos de solución pacífica y extrajudicial de los conflictos.
- establecer o reforzar los procedimientos para permitir la colaboración de las administraciones autonómicas o del Estado en ámbitos competenciales que no son propios, pero en los que es posible y aconsejable la colaboración, sin que ello afecte a la titularidad competencial de cada uno.

La postura del Ministro es mucho más imprecisa a la hora de definir los medios para conseguir aquellos fines. Su punto de partida es un análisis del funcionamiento de los instrumentos de cooperación existentes, del que se derivan algunas líneas de reforma.

Por lo que toca a las Conferencias Sectoriales, se reitera que su funcionamiento depende en exceso de la voluntad del Ministro correspondiente, y se señalan los problemas derivados de la escasa formalización de los acuerdos de las conferencias, que normalmente han de ser aprobados por unanimidad, y cuyo cumplimiento depende sólo de factores políticos. Para corregir esas disfunciones no se proponen vías concretas, sino que se definen los objetivos que ha de cumplir el sistema: integrar a las Comunidades Autónomas en los proyectos del Gobierno; reforzar el funcionamiento de las Conferencias, de modo que funcionen como verdaderos órganos de coparticipación en las decisiones estatales y fueran el lugar en que las Comunidades Autónomas aportaran soluciones a sus problemas comunes, para abordar de manera coordinada las soluciones. Todo ello exigiría un refuerzo de la posición de las Comunidades Autónomas en la estructura orgánica y en el funcionamiento de las conferencias.

En lo tocante a las comisiones bilaterales de cooperación, tras señalarse su trascendencia, se pretende que la Ley General de Cooperación reforzara su papel para facilitar la negociación ante los conflictos que pudieran surgir entre una Comunidad y la Administración Central del Estado. Igualmente se subraya la necesidad de activar comisiones multilaterales de cooperación como órganos que reúnen a representantes de la Administración central con los de dos o más Comunidades, para tratar de asuntos que afecten únicamente a éstas.

La novedad más significativa de la propuesta era la creación de una “conferencia sectorial de cooperación autonómica”, concebida como “una conferencia sectorial de conferencias sectoriales” en la que se revisaría el estado general de la cooperación, se analizarían los problemas generales a todas las conferencias sectoriales, y se sentarían las líneas maestras de la cooperación abordando, entre otras cuestiones<sup>33</sup>, la participación de las Comunidades en los asuntos europeos. Además de ello, se recuerda la conveniencia de abordar el estudio de otros problemas<sup>34</sup> y, con carácter general, la necesidad de que las líneas políticas generales puedan funcionar con normalidad aportando soluciones a las nuevas demandas.

Tras referirse a comisiones y conferencias, se mencionan los convenios verticales (celebrados entre la Administración Central y una o varias Comunidades Autónomas para la realización de actividades propias del ámbito de las competencias compartidas), y horizontales celebrados entre éstas. Por lo que respecta a los primeros, el Ministro duda de que su proliferación sea conveniente, y se pregunta si no sería mejor utilizarlos sólo cuando esa cooperación no pudiera llevarse a cabo a través de las conferencias sectoriales o comisiones bilaterales o multilaterales, lo que permitiría conseguir los mismos fines con una mayor racionalidad del sistema. En lo relativo a los segundos, constata que no están jugando el papel que podrían y deberían tener.

(33) Entiende el Ministro Posada que tal conferencia sectorial de cooperación podría servir para otras varias utilidades: ser el foro natural de debate de asuntos que afectan a varias materias y requieren un tratamiento unificado; ser marco en que se establezcan planes y programas necesarios para conseguir los objetivos que se establezcan ante una cuestión concreta, haciendo un seguimiento detallado de los resultados para, en su caso, adoptar las medidas correctoras que se consideraran necesarias; ser órgano impulsor de soluciones de los problemas generales de todas las Comunidades, relativos a contenidos competenciales y, finalmente, ser foro promotor de iniciativas normativas que correspondiesen al Estado. (ibid., página 4).

(34) Cita como ejemplo las subvenciones que el Estado da a las Comunidades Autónomas para la realización de políticas de interés general pero que son competencia autonómica.

Se señala igualmente la posibilidad de que la nueva ley fomentara la constitución de consorcios y entes mixtos creados por el Estado y una o más Comunidades Autónomas, o por varias Comunidades, para la realización de fines determinados, y menciona genéricamente, la posibilidad de regular otras formas de colaboración no contempladas hasta ahora. Entre ellas debería estar el fomento de instrumentos de cooperación normativa (presentación de proyectos de ley en conferencia sectorial, suscripción de convenios normativos o emisión de informes durante la elaboración de los proyectos de normas), para que el Estado y las Comunidades pudieran coordinar sus propias normas evitando las extralimitaciones competenciales y reduciendo la conflictividad.

El desarrollo de los objetivos de la ley realizado en el referido Informe no aporta novedades significativas. Se pone de manifiesto que en España existen mecanismos de cooperación de carácter voluntario y no vinculante que permiten consensuar políticas unitarias, pero se entiende que el modelo existente puede y debe mejorarse para permitir su adecuación a las nuevas necesidades, (mejora, y no cambio radical, que no sería posible sin modificar el consenso constitucional, lo que está fuera de cualquier previsión).

Además de lo dicho sobre los instrumentos de cooperación existentes, valga ahora una breve mención a algunos cuya creación se propone, como son la “Conferencia de Cooperación General” o la “Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas”<sup>35</sup>. La primera se concibe como reunión de los Consejeros de Presidencia de las Comunidades Autónomas con el Ministro de Administraciones Públicas del Gobierno de la Nación, y la segunda estaría integrada por los máximos responsables de las Comunidades. Se trataría en ambos casos de reuniones de carácter político, cuyos objetivos serían básicamente la valoración de lo que han sido las relaciones de cooperación en el año anterior, y la fijación de las directrices que han de inspirarlas en el futuro para contribuir a establecer los principios de igualdad y solidaridad.

El Informe, que tantas cosas deja abiertas, tampoco opta en esta materia y presenta todas las posibilidades a la hora de diseñar

(35) *Informe...*, cit., tomo III, título IX, pp. 311-315.

tales órganos, lo que no es sino establecer un catálogo de los problemas que su creación plantea: Conferencia de Presidentes con o sin presencia de la representación del Gobierno de la Nación; con o sin todas las Comunidades, si alguna se negara a formar parte de ella; con o sin una Secretaría permanente adscrita o no a la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado o al Ministerio de Administraciones Públicas (que, en este caso, correría con los gastos de organización y funcionamiento de la misma)<sup>36</sup>. O bien una Conferencia General de Cooperación, con o sin presencia de representante del Gobierno de la Nación, que podría ser compatible con la de Presidentes, pudiendo estar encargada, en este caso, de poner en aplicación los acuerdos adoptados en la Conferencia de Presidentes. En éste, como en otros casos, poco más podía hacerse que un elenco de las posibilidades, dado que la opción por una u otra dependía de acuerdos políticos y no estaba en las manos del Ministro.

También incorpora una relativa novedad la búsqueda de vías de cooperación normativa para intentar solucionar los problemas que plantea la excesiva judicialización de los conflictos competenciales, cuyo número supera ampliamente lo usual en los países de nuestro entorno<sup>37</sup>. En la legislación vigente existen instrumentos para intentar prevenir los conflictos, pero tienen eficacia limitada: el requerimiento previo de incompetencia previsto en la LOTC para los conflictos de competencia no es aplicable a todos los casos (el Gobierno puede prescindir de él frente a resoluciones o disposiciones de las Comunidades Autónomas) y, por otra parte, no permite abrir un proceso de negociación entre las partes. Más interés despierta a los autores del Informe la Junta de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra prevista en el artículo 69

(36) La Conferencia establecería su propio reglamento, su Presidente podría ser designado con carácter rotatorio, se reuniría en convocatoria ordinaria una o dos veces al año (y extraordinaria a solicitud de un número determinados de miembros), se prevé un régimen de acuerdos (aprobados por unanimidad o mayorías, según los casos, que pudieran ser eficaces sin necesidad de convenios posteriores, y que pudieran ser suscritos en un período prudencial de tiempo, y al que pudieran luego adherirse otros.

(37) *Informe...*, cit., tomo III, título X, pp. 317-332. En la página 317 (tomo III) se señala que, desde el comienzo de la actividad del Tribunal Constitucional hasta la elaboración de dicho informe (principio de 2002) se habían admitido a trámite casi mil asuntos referentes al orden de distribución de competencias, de ellos, 400 recursos de inconstitucionalidad. La multiplicación de recursos tiene como efecto inmediato la sobrecarga de trabajo del Tribunal y, en consecuencia, el retraso en la solución de los problemas planteados que, cuando son resueltos, pueden haber perdido su virtualidad.

de la LORAFNA para abordar los conflictos entre ambas Administraciones, antes de recurrir a las instancias jurisdiccionales. Igualmente se toman como referencia las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, previstas en artículo 5.2 de la Ley 30/1992<sup>38</sup>, a las que la LO 1/2000, de reforma de la LOTC, define como sede para intentar solucionar las discrepancias y llegar a acuerdos que permitieran, instando la modificación del texto normativo, evitar la presentación de un recurso de inconstitucionalidad (LOTC, artículo 33.2). La relativa eficacia de este instrumento (aplicado con efectos mayoritariamente positivos en siete ocasiones hasta 31 de diciembre de 2001)<sup>39</sup>, lleva a los autores del Informe a plantearse la conveniencia de hacer obligatoria la reunión de la Comisión Bilateral mencionada en el artículo 33. 2 de la LOTC con carácter previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

En la misma línea de intentar evitar los conflictos, el Informe menciona la posibilidad de utilizar otros cauces informales, particularmente en la fase de elaboración de las normas. Se recuerda, en primer lugar, la existencia de prácticas en ese sentido, como la información dada por el Estado en las Conferencias Sectoriales sobre proyectos normativos de sus Departamentos Ministeriales que pueden tener incidencia en ámbitos competenciales autonómicos, y son luego sometidos a debate o comentario en tal sede. Entre las propuestas, se cita la remisión de cartas de cooperación en que el Estado comunica a la Comunidad Autónoma la existencia de posibles problemas de inconstitucionalidad en proyectos legislativos todavía en fase de elaboración, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran, si así lo deciden, remitir sus proyectos normativos a informe o consulta de la Administración del Estado... prácticas todas que, sin afectar a los repartos competenciales existentes, y basadas en el criterio de la voluntariedad, podrían contribuir a aumentar la cooperación y reducir la referida conflictividad.

No es éste lugar para comentar todos los aspectos de la propuesta del Ministro Posada. Baste decir que no siguió adelante, y que ello era ya previsible analizando la recepción que tuvo en el

(38) Introducida por la reforma realizada por la Ley 4/1999.

(39) *Informe...*, cit., tomo III, pp. 324-325. De los siete, cuatro evitaron la interposición del recurso por parte del Estado, y los otros tres estaban en fase de inicio de las negociaciones al publicarse el *Informe*.

Senado. En los argumentos expuestos en el debate que siguió a su discurso en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se expresan no pocos recelos de inspiración política, que ven en la propuesta el intento de actualizar el “espíritu de la LOAPA”, presumen que lo que se pretende es “tutelar y vigilar” a las diversas administraciones públicas, o se recuerdan agravios. Existen posiciones más matizadas que señalan que antes de proponer cambios es conveniente hacer que funcionen las instancias que existen, (y que la responsabilidad de la falta de funcionamiento de algunos instrumentos, como las Conferencias Sectoriales, recae muy frecuentemente en el ministro correspondiente) o señalan que el problema de la cooperación no está tanto en que exista una ley, cuanto en que exista voluntad de cooperar. Por supuesto, se replantea una cuestión muy relacionada, la conveniencia de abordar la reforma del Senado, lo que vuelve a suscitar los problemas de si basta la modificación del Reglamento de la Cámara o si es precisa la reforma constitucional y, por supuesto, si se quiere o no, realmente, dicha reforma.

El Ministerio abrió el debate a foros universitarios, y remitió un cuestionario (particularmente detallado en lo tocante al funcionamiento de las Conferencias Sectoriales) y convocó a una reunión a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, cuyas respuestas se recogen en el tomo I del citado Informe sobre el proyecto de ley General de Cooperación Autonómica<sup>40</sup>. Si las contestaciones publicadas son todas las recibidas, no parece que el interés de buena parte de los interlocutores fuera excesivo. De los que contestan pormenorizadamente se deducen rasgos del funcionamiento práctico del sistema de cooperación que eran básicamente conocidos. Está relativamente compartida una valoración razonablemente positiva del trabajo de las Conferencias Sectoriales, aunque no falten planteamientos más escépticos<sup>41</sup> ni, desde luego, propuestas de mejora a su funcionamiento (garantía de reunión anual o bianual, posibilidad de

(40) *Op. cit.*, Anexo I.

(41) Navarra aporta un punto de vista que, quizá, no sea exclusivo de ella: “...nunca hemos considerado que las Comisiones (sic) Sectoriales tengan para nosotros valor de órganos que aseguren la imprescindible coordinación de los poderes públicos (...) sino más bien las hemos considerado, generalmente, como observatorio al que acudimos para intercambiar puntos de vista sobre aquellos problemas comunes que surgen dentro de los diferentes sectores de la actividad pública, y para conocer soluciones comunes o globales que a los mismos se pueden dar en las diferentes Comunidades” (Miguel Sanz, Presidente de Gobierno de Navarra, carta al Ministro Posada, 12 de noviembre de 2001, cit. *ibid.*). La postura del Gobierno Vasco sobre las Conferencias Sectoriales y su funcionamiento es radicalmente negativa, apostando por las Comisiones Bilaterales.

que la convocatoria pueda corresponder no sólo al Ministro, sino a un número determinado de Comunidades, exigencia de que los temas que se tratan en ellas estén previamente consensuados a nivel técnico, de modo que los consejeros autonómicos no deban de negociar en las reuniones cuestiones concretas de carácter administrativo...). En segundo lugar, y como no podía ser menos, se pone de manifiesto la insuficiencia de buena parte de las medidas de cooperación existentes (limitaciones de los mecanismos de cooperación normativa existentes, debilidad de la cooperación horizontal...).

Las comunidades con gobierno nacionalista consideraron que bastaba la regulación existente<sup>42</sup> subrayando que la cooperación institucional no puede imponerse por ley, sino que ha de nacer de la voluntad y del consenso. Niegan el presupuesto de la nueva propuesta de que el desarrollo del sistema autonómico estuviera cerrado, y subrayan que el lugar para el debate de las cuestiones más trascendentes para ellos eran las Comisiones Mixtas bilaterales<sup>43</sup>. La idea de que la cooperación, término que indica paridad entre quienes cooperan, se regulara por Ley plantea al Gobierno Vasco el problema de hasta qué punto se repetiría la situación de la LOAPA, pues aquí también carece el Estado de título competencial para disciplinar las relaciones entre ambas partes.

42) El Gobierno Vasco niega la posibilidad de que una ley estatal pudiera contemplar la existencia de instrumentos de cooperación normativa, pues la ley del Estado “no tiene sentido ni espacio para crear obligaciones nuevas respecto a funciones delimitadas en la Constitución de un modo definitivo.”

(43) Carta del Presidente de la Generalidad, Jordi Pujol, al Ministro Posada, de 21 de septiembre de 2001 (op.cit., anexo I). Concluye por ello que “no es necesaria una reunión para tratar de este tema en concreto y en cambio sí sería oportuno impulsar con urgencia todos los mecanismos necesarios para el pleno desarrollo del Estatuto de Autonomía”. Semejante es la posición del Gobierno vasco, que remite una extensa contestación al cuestionario remitido por el ministro, precedida de una carta de la Vicepresidenta en que se manifiesta interesada, sobre todo, en “avanzar en las relaciones institucionales entre el Estado y esta Comunidad”. Como en el escrito de Pujol, se rechaza la idea de que está consolidado el sistema autonómico español, por lo que “si aún es indudable que no hemos alcanzado un panorama consolidado y aceptado recíprocamente sobre el reparto del poder político, resultará mucho más difícil ponernos de acuerdo sobre su ejercicio y menos aún cooperar, en suma, sobre la mejor mecánica para llevar a cabo un co-ejercicio”. La exposición del Gobierno Vasco subraya con especial énfasis el incumplimiento del Estatuto, y la falta de transferencia de competencias estatutarias, uno de los elementos que, meses después, reiteraría el Lehendakari en su propuesta de conseguir un “estatus de libre asociación” para el País Vasco. La importancia de las relaciones bilaterales es igualmente enfatizada allí donde ya tienen importancia, como en Navarra.

Por su parte, el Partido Socialista remitió un documento de su Comisión Ejecutiva Federal sobre Cooperación Autónoma<sup>44</sup>. En la carta que lo acompañaba se pone de manifiesto que el primer paso para avanzar en la mejor organización de la estructura territorial del Estado es emprender la reforma del Senado y se recuerda la trascendencia del consenso, lo que obliga a “afrontar con valentía el diálogo para la reforma, el progreso y modernización del Estado compuesto y de nuestro modelo constitucional”<sup>45</sup>.

Pese a lo especialmente detallado de alguna de las cuestiones planteadas, la encuesta manifiesta su idoneidad para discutir cuestiones que estaban y siguen abiertas (el papel del Senado, la potencialidad de la propuesta Conferencia General o las ventajas de la Conferencia de Presidentes...) y expresa su capacidad para haber comenzado una reflexión que no tuvo continuación. Nunca –que se sepa– se llegó a escribir un texto con pretensiones de ser tramitado en las Cortes. Como en el caso del debate sobre el Senado, todo parece indicar que las fuerzas políticas (y las Comunidades Autónomas) no desean realmente plantear grandes modificaciones en el actual estado de cosas. En ocasiones por creer que existen riesgos de limitar la autonomía, o porque el desarrollo de instrumentos multilaterales pueda afectar a las posiciones singulares de alguna Comunidad. En otras, por saber que las eventuales reformas constitucionales requeridas no van a alcanzar consensos suficientes. Sólo parece haber acuerdo en considerar que cualquier intervención en estos temas requiere un amplio consenso y, aunque no siempre se reconozca, lo hay en saber que no existe voluntad política para abordar estas cuestiones.

De la actividad desarrollada por el Ministro Posada cabe inferir que realmente tenía la intención de emprender una sistematización y mejora de coordinación y cooperación, pero no parece que sus ideas tuvieran tampoco especial apoyo en el Gobierno. De hecho, tras su cese en julio de 2002, no ha vuelto a hablarse del tema. Ello supuesto, quizá no tenga sentido preguntarse si el mejor

(44) PSOE, Comisión ejecutiva Federal. Secretaría de Libertades Públicas y Desarrollo Autónomo. “Cooperación Autónoma. Documento resumen de la posición del PSOE en materia de cooperación autónoma”, s.f., 43 pp.

(45) Juan Fernando López Aguilar, carta de 5 de octubre de 2001 al Ministro Posada Moreno. (cit. *ibid.*).

camino para avanzar en esta materia fue el enviar un cuestionario en ocasiones muy detallado o hubiera sido mejor comenzar por debate de principios. Algunos pensamos que sería positivo que los partidos políticos (al menos los dos grandes) emprendieran una nueva reflexión sobre nuestro Estado Autonómico y, eventualmente, llegaran a un tercer Pacto Autonómico. Hay necesidades nuevas y nuevas demandas, y no parece lo mejor hacer depender las decisiones de la negociación bilateral o de las tensiones políticas.

En todo caso, aunque la racionalización del sistema de cooperación no parezca urgente, sí se plantea como problema a solucionar el vinculado con la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

## V. LA PARTICIPACION EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

### *1. Introducción. Las oficinas de las CCAA en Bruselas. El comité de las Regiones.*

La vida no particularmente activa de los instrumentos verticales de cooperación adquiere un especial impulso en virtud de las nuevas necesidades de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Tempranamente afirmó el Tribunal Constitucional que tal pertenencia no afecta al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas pero, si no en sus competencias, sí se ve afectada la posición de las Comunidades Autónomas desde el momento en que es el Estado el único que participa en la creación del Derecho comunitario. Ello planteó muy tempranamente el debate sobre la posible participación de aquéllas en la creación del Derecho comunitario, tanto en su fase ascendente como en la descendente. Obviamente, el problema se ha presentado en todos los Estados compuestos comunitarios y las soluciones adoptadas por éstos son punto de referencia obligado para las Comunidades Autónomas cuando formulan sus demandas para participar tanto en la esfera interna como en las instituciones específicamente comunitarias.

Son muy diversos los ámbitos en los que puede plantearse la presencia autonómica en asuntos europeos. Mencionamos en primer lugar a las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, cuya razón de ser, aparte del significado ideológico-político que pudiera tener, es canalizar información en los dos sentidos: actuar como *lobby* de la Comunidad Autónoma y relacionarse con los *lob-*

*bies* que actúan ante la administración europea. Después de la STC 165/1994, de 26 de mayo, que confirmó su constitucionalidad, el instrumento se ha generalizado, pero su existencia no afecta al núcleo duro del problema que hemos comentado: se trata de oficinas puestas en marcha por las Comunidades, que responden a sus intereses y cuya actividad nada tiene que ver con la participación de las Comunidades en la toma de decisiones de las instituciones europeas.

El órgano previsto en los Tratados para canalizar la presencia de las Regiones en las instituciones comunitarias es el Comité de las Regiones, definido por el artículo 263 del Tratado de Ámsterdam como “órgano consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales”. Tal carácter consultivo, y la falta de consideración como “institución” comunitaria en sentido estricto, limitan el significado y alcance de un ente que, siendo importante, no soluciona las demandas de participación planteadas por buena parte de las Comunidades Autónomas españolas en los asuntos europeos. Por otra parte, la diferente situación legal y constitucional de las regiones en sus respectivos Estados impide considerar al Comité como órgano integrado por sujetos homogéneos, lo que dificulta su propia definición. De hecho, es previsible que acabe distinguiéndose en su seno entre las regiones dotadas de competencias legislativas y las restantes, y que ello obligue a redefinir el Comité, aunque no es probable que ello afecte al protagonismo que en la Unión Europea tienen, y seguirán teniendo, los Estados Miembros.

## *2. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.*

Los primeros proyectos para regular la cooperación autonómica en este ámbito fueron tempranos<sup>46</sup>, aunque no fructificaron hasta finales de 1988, cuando se utiliza el instrumento y la lógica de las Conferencias Sectoriales para constituir la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

(46) El primer proyecto de “Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre los asuntos relacionados con la CEE” es presentado por Félix Pons, Ministro de Administraciones Territoriales, y aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de diciembre de 1985. En febrero de 1987 el Ministro Joaquín Almunia presenta a la Comisión Mixta Congreso-Senado un nuevo proyecto, que tampoco fructifica.

Tras unos primeros pasos sin demasiados avances<sup>47</sup>, los Acuerdos Autonómicos de 1992 deciden institucionalizar la Conferencia y perfeccionar sus métodos de trabajo, lo que lleva a la aprobación de un Acuerdo de institucionalización de la misma, suscrito por la Administración del Estado y por las Comunidades Autónomas<sup>48</sup> el 29 de octubre de 1992. Dos años después, el 30 de noviembre de 1994, la Conferencia aprueba el “Acuerdo para la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales”, que permitirá que las cuestiones más técnicas que hubieran de ser objeto de análisis en la CARCE pudieran tratarse en la Conferencia Sectorial competente por la materia. Las resoluciones correspondientes habrán de seguir adoptándose por consenso, y se abre la posibilidad de crear conferencias bilaterales para tratar cuestiones que afectaran de modo especial a una Comunidad Autónoma<sup>49</sup>.

El Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado por el PP y CiU tras las elecciones generales de 1996 prevé la creación de una Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas que culminara la colaboración Estado–Comunidades Autónomas en esa materia y que estuviera regulada con rango acorde con la importancia que quería dársele. Ese es el origen de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas asumiendo el contenido del Acuerdo de Participación Interna de 1994. Las reuniones en la Conferencia respectiva tienen por objeto intentar conseguir el acuerdo entre las Comunidades. En el caso de producirse, dicho acuerdo tendría diferentes efectos, en función de la titularidad de la materia de la que se tratase. Si las Comunidades Autónomas adoptan una “posición común” en materia de competencia estatal en las que, sin embargo, invocan su interés, la representación estatal deberá facilitar información a aquéllas. Si los aspectos esenciales de la

(47) Ha de subrayarse, sin embargo, la trascendencia de los dos primeros acuerdos de la Conferencia, adoptados en 1990, el primero sobre participación del Estado en acuerdos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el TJCE que afecten a competencias de las Comunidades Autónomas, y un segundo Acuerdo sobre comunicación de proyectos de ayudas públicas a la Comisión.

(48) El País Vasco no firmó dicho Acuerdo, por desear la constitución de una conferencia bilateral.

(49) El 20 de noviembre de 1995 se firma el Acta constitutiva de la Comisión Bilateral Administración del Estado-Administración del País Vasco y, el 9 de junio de 1998 se acuerda la constitución de la Comisión Bilateral Administración del Estado- Cataluña para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

materia afectan a competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, la eventual “posición común “autonómica “será tenida en cuenta de forma determinante” por el Estado. Si no se produjera aquél acuerdo, el Estado “tomará conocimiento de los argumentos expresados”, y fijará él la posición negociadora, informando a las Comunidades. Cuando se trate de competencias compartidas o concurrentes, la opinión de la Conferencia “será tenida en cuenta de forma determinante” para el Estado cuando se produjera una “posición común” autonómica y la Administración del Estado estuviera conforme con ella.

El funcionamiento del sistema se resiente en buena medida de las características de las Conferencias Sectoriales que están en su base y que, inspiradas en la voluntariedad y en el consenso, pueden desatender la regulación de los aspectos procedimentales de la participación, lo que dificulta que ésta tenga un carácter más sistemático y, eventualmente, obligatorio<sup>50</sup>.

### *3. La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.*

La Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea fue creada por RD 2105/1996, de 20 de septiembre (que sigue al Acuerdo favorable adoptado por la Conferencia el 22 de julio de 1996). No se trata de un órgano establecido para facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en las labores del COREPER, sino una instancia destinada en lo fundamental a canalizar hacia aquéllas la información existente en la Representación Permanente de España ante la UE. Su titular es un funcionario de la Administración General del Estado, y no un representante designado por las Comunidades Autónomas. Su actividad es notablemente importante como fuente de información así como por los servicios que presta a aquéllas.

(50) Para una más detallada valoración del sistema véase el “Informe sobre el cumplimiento del acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, a través de las conferencias sectoriales. VI Legislatura (1996-2000)”, cit. que concluye así su apartado V relativo a “Consideraciones generales sobre el cumplimiento del acuerdo”: “Un reto de futuro es, pues, establecer un mecanismo de participación en el que las Comunidades Autónomas sean atendidas en una fase de procedimiento de formación de la posición española previa a la celebración de la correspondiente reunión del Consejo, al igual que pueden ser escuchados los demás Departamentos ministeriales, el Consejo de Estado, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios o, incluso, los intereses profesionales afectados. Este procedimiento puede suponer el paso de la cultura de la ‘cooperación’ voluntaria y discontinua, a la de la ‘participación’ obligatoria y sistemática” (página 11 del Informe).

#### 4. La participación de las CCAA en los Comités de la Comisión.

En el complejo procedimiento de producción normativa comunitaria tiene importancia la llamada “Comitología”, mecanismo que se utiliza cuando la Comisión ha de realizar el desarrollo normativo de actos jurídicos comunitarios previamente dictados por el Consejo. La labor de la Comisión en tal supuesto se lleva a cabo mediante la asistencia y con el control de un Comité, en el que están representados los Estados Miembros<sup>51</sup>, que emite un dictamen que, salvo en determinados supuestos, es vinculante. Dado que muchos de los actos jurídicos de la Comisión, que tienen su origen en los informes de tales comités, afectan a materias competencia de las Comunidades Autónomas, se suscitó en 1996 que éstas participaran en aquéllos. El tema se incluyó en los Acuerdos de Gobernabilidad suscritos por el PP y CiU en 1996, y la CARCE acordó, en su reunión de 12 de junio de 1996, comenzar los trabajos para hacerlo posible. La puesta en marcha de la medida comenzó en enero de 1998 en 55 comités a los que, desde entonces, asiste un responsable regional en representación de todas las Comunidades Autónomas, acompañando a un técnico funcionario del Estado. Ha de señalarse, sin embargo, que de los 55 seis están inactivos, otros cinco han desaparecido, tres no se han asignado a ninguna Comunidad y existe información dudosa de otras cinco. Se produce una participación efectiva en 30 comités, e inasistencia en cuatro, habiendo de añadirse que en dos de los comités se da una participación inadecuada, por referirse a una materia de competencia estatal<sup>52</sup>.

La designación de los representantes en los 55 Comités se realizó por acuerdo entre las Comunidades, en negociación realizada por los coordinadores de Asuntos Europeos de cada una de ellas. Los criterios para establecer el reparto se fijaron sobre la base del interés específico de las Comunidades en el tema, en su capacidad

(51) El proceso está previsto en el artículo 202 del Tratado y descrito en la “Decisión de comitología”, la 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999. Sobre la base de ella, la Comisión aprobó la lista de comités (publicada en el *DOCE* de 8 de agosto de 2000), aunque el listado puede variar en función de las modificaciones normativas que se vayan produciendo.

(52) Página web de Comitología abierta por la Junta de Castilla y León [http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cpat/dgaeae/tkContent?idContent=3838&locale=es\\_ES&textOnly=false](http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cpat/dgaeae/tkContent?idContent=3838&locale=es_ES&textOnly=false).

para realizar las funciones de coordinación y en el esfuerzo o interés manifestado por cada una: no existe Reglamento ni formalización del procedimiento<sup>53</sup>. El acuerdo de distribución se hizo para los cuatro años del período 1998-2002, turnándose cuatro Comunidades a lo largo de él (en ocasiones es la misma Comunidad la que ocupa la representación durante toda la etapa). La participación de las distintas Comunidades es extraordinariamente desigual, tanto en lo tocante al número de comités en los que están presentes como en el número total de períodos en que ejercen su representación: el País Vasco tiene presencia en 13 comités, Galicia en 10, Cataluña en 9, Castilla-León en 8, Andalucía y Madrid en 7, Canarias en 5, Aragón, Valencia, Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha en 4, Asturias, Navarra y La Rioja en 3 e Islas Baleares y Cantabria en uno<sup>54</sup>. Los resultados de la participación ponen de manifiesto las diferencias existentes tanto en el interés en la participación como en la capacidad para atender a las exigencias derivadas de la participación y de la transmisión de información a las restantes, sin perjuicio de lo cual la experiencia fue valorada positivamente desde el primer momento, valoración que parece confirmada contrastando los datos que acabamos de mencionar con los iniciales<sup>55</sup>.

(53) ROIG MOLÉS E., “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?”, *RVAP*, número 55, 1999, página 209.

(54) Página web de comitología de la Junta de Castilla-León, cit. “Comités de la Comisión en los que participan las Comunidades Autónomas. Período 1998-2002”. No se incluye en la web información sobre los repartos para la etapa siguiente. Por lo que afecta al número total de períodos en que cada Comunidad ejerce su representación en algún Comité (téngase en cuenta que existen cuatro representantes a lo largo del cuatrienio, pero el reparto del tiempo no tiene por qué ser por igual, pudiendo repetir alguna Comunidad), las diferencias son igualmente notables, incrementándose la diferencia a favor del País Vasco, que monopoliza la representación, a lo largo del cuatrienio, en cuatro comités.

(55) La primera valoración del sistema fue redactada por el Gobierno de Cantabria (“Informe de evaluación sobre la participación de las CCAA en los comités de la Comisión”, 19 mayo 1999), en cumplimiento del acuerdo adoptado en la reunión de responsables de asuntos europeos de las CCAA celebrada el 13 noviembre de 1998. El informe valora la experiencia del primer año (enero 1998-enero 1999). Citamos alguno de los datos que en él se exponen: hubo representantes autonómicos en 24 de los 55 comités coordinados por las CCAA; seis de las diecisiete Comunidades no acudieron a ninguna reunión, y el número de reuniones a las que concurren las que lo hicieron varía extraordinariamente: 20 del País Vasco, seguido por las 5 de Murcia, 4 de Castilla la Mancha o Andalucía, 3 de Cataluña y Galicia, 2 de Extremadura y 1 de Aragón, Baleares, Canarias y Madrid. Se manifiestan quejas por lo irregular de la recepción de convocatorias, órdenes del día y documentación de las reuniones, así como por el escaso tiempo con que se hace todo, lo que dificulta la comunicación con las restantes CCAA antes de la reunión. Las Comunidades ponen de manifiesto disfunciones detectadas y proponen soluciones, considerando la mayoría de ellas que la experiencia se ha manifestado positiva en su conjunto, aunque mejorable. En 2000, el Ministerio de Administraciones Públicas realizó una segunda valoración del sistema, llegando a resultados en buena medida coincidentes.

Los autores del “Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autónoma” planteaban en esta materia la conveniencia de regular el proceso, acabando con la fase experimental, y ampliar el número de comités abiertos a la presencia de representantes de las CCAA, explicitando los criterios a seguir para establecer los repartos. En las conversaciones previas mantenidas con las Comunidades Autónomas, se habían propuesto los tres siguientes: la existencia de competencias autonómicas sobre la materia, la existencia de un número significativo de Comunidades Autónomas que tengan interés por el trabajo en un determinado comité y la disponibilidad de personal adecuado para tomar parte en estos debates altamente especializado<sup>56</sup>. La regulación propuesta habría de definir el modo de designación de la Comunidad Autónoma que actúa en un determinado comité como representante de las demás, y el contenido de los deberes y derechos que tiene el representante autonómico. Su mandato debe ser imperativo, y no representativo, pues la postura a integrar con la estatal tiene la condición de “posición común” autonómica. Habría de recogerse, igualmente, la forma en que la Comunidad Autónoma representante da cuenta a las demás Comunidades del resultado de las reuniones, el posible establecimiento de sanciones a la Comunidad que no cumpliera sus obligaciones y establecer un sistema de intercambio de información de los contenidos técnicos del proceso y de la marcha general del proceso que garantizara la comunicación interautonómica.

La propuesta solucionaba buena parte de los problemas expresados al ponerse en marcha el sistema de participación comunitario en los comités de la Comisión: la selección de los cincuenta y cinco comités había sido realizada por el Estado sin contar con las Comunidades y ello, si pudo justificarse en un momento en que lo importante era poner en marcha el sistema, no tiene sentido en la actualidad. Por otra parte, las ideas recogidas en el frustrado proyecto pueden, a mi entender, racionalizar un sistema en el que las diferencias entre las Comunidades plantean problemas, aunque no generan dificultades insalvables. El que el proceso de definición de los representantes en cada comité sea abierto, y nada obligue a que

(56) En el citado *Informe...*, pp. 363-364, se indica que, con estos criterios, se distribuyó en marzo de 2001 el listado de comités, así como un proyecto de reglamento y que, en diciembre de aquel año, las Comunidades Autónomas expresaron sus peticiones a la Administración General del Estado. El 2 de diciembre de 2002 la CARCE celebró su última reunión sobre Comitología, aunque desconocemos si se han adoptado los acuerdos para el reparto correspondiente.

la participación sea igual (y ni siquiera obliga a que todos intervengan), permite que el grado de imbricación de cada Comunidad dependa de su disponibilidad y de su deseo. Podría hablarse, pues, de un sistema a dos velocidades<sup>57</sup>, aunque nada impida que la situación pueda modificarse en virtud de la voluntad de los propios intervinientes. Pero ese eventual doble rasero no puede hacer olvidar que la Comunidad que interviene en un Comité no lo hace en su nombre, (aunque su presencia en él esté vinculada con el interés que para ella tenga la materia de que se trate), sino en representación de todas las Comunidades. De ello han de derivarse obligaciones y, eventualmente, responsabilidades, y es bueno que unas y otras se expliciten.

##### *5. La eventual participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.*

Como hemos visto las Comunidades Autónomas pueden, en materias de su competencia exclusiva, condicionar la posición del Ministro español asistente al correspondiente Consejo de la Unión si llegan a acordar una “posición común” en la CARCE. Ello no obstante, se ha planteado frecuentemente (y sigue planteándose) la reclamación de que, en tales materias de competencia exclusiva autonómica, sea un representante del conjunto de las Comunidades, y no el Ministro, quien represente a España en el Consejo de Ministros europeo. La posibilidad de hacerlo se ha abierto a partir de Maastrich, donde se acuerda que “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado” (artículo 203 del Tratado de la Unión Europea). La nueva redacción se ha interpretado en el sentido de que la representación de cada Estado en el Consejo de Ministros de la Unión no tiene por qué recaer en un miembro de su Gobierno (central), sino que puede hacerlo sobre alguien con rango ministerial en alguno de los gobiernos regionales, siempre que contara con la capacidad de “comprometer al Gobierno”.

Un segundo nivel de participación en esta instancia es la posibilidad de que un representante autonómico forme parte de la delegación española que participa en el Consejo, como “observador de

(57) Sobre el tema véase ROIG MOLÉS E., “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?”, cit.

las Comunidades Autónomas” y privilegiado informador de las restantes, terreno en el que quizá fuera más fácil pensar en llegar a algún acuerdo.

En ambos supuestos, y en los conectados con ellos, el punto de partida para echar a andar habría de ser el acuerdo entre las Comunidades Autónomas sobre las características del sistema de participación, cuestión en que parece que el eventual representante, cuyo nombramiento habría de ser consensuado por todas las Comunidades, debería de estar vinculado por mandato imperativo y llevar la voz del conjunto de ellas<sup>58</sup>. Ello supuesto, es necesario distinguir entre ambos casos. Por lo que respecta al primero, no parece sencillo que el representante de una Comunidad Autónoma pueda hablar en el Consejo en nombre del Estado y comprometerle. Esta cuestión parece tener una significación especialmente ideológico-política en alguna de las Comunidades con gobierno nacionalista en las que, por otra parte, no acaba de recibir una justificación vinculada con la funcionalidad del ejercicio de las competencias propias. Más factible (y útil) pudiera ser la participación comunitaria en el seno de la delegación española en el Consejo, propuesta defendida por las Comunidades Autónomas con gobierno socialista, cuya propuesta comento ahora brevemente<sup>59</sup>.

(58) Véase el documento “Cuestiones técnicas que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la Unión Europea. (Documento aportado por la Administración General del Estado en la reunión del grupo de trabajo celebrada el 27 de noviembre de 2001), incluido en el *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica*, cit., tomo IV, anexo V. Se sistematizan en el documento los problemas que plantea dicha participación, entre los que tienen interés especial los relativos a la necesidad de respetar el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades. En este terreno ha de tenerse en cuenta que se produce un entrecruzamiento competencial, y no es homogéneo el carácter de las competencias asumidas por las CCAA; por otra parte, las atribuciones de las diversas formaciones sectoriales del Consejo de Ministro no coinciden en ningún caso con ámbitos competenciales exclusivos de las Comunidades Autónomas y, finalmente, es frecuente que el Consejo de Ministros adopte en una reunión sectorial decisiones que afectan a otros marcos competenciales.

(59) “Posición negociadora de Extremadura sobre participación de los gobiernos autonómicos en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. (Documento aportado por la comunidad Autónoma de Extremadura en la reunión del grupo de trabajo celebrada el 27 de noviembre de 2001)”, incluido en el *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica*, cit., tomo IV, anexo VI. El texto incluye la referida propuesta de las Comunidades Autónomas socialistas.

Considerando que una corresponsabilización de las Comunidades Autónomas con el Gobierno sobre el resultado final de la negociación en Bruselas sería positiva, tanto para el modelo autonómico en general, como para el mejor funcionamiento de los instrumentos de cooperación, actualmente centrados en las Conferencias Sectoriales, la propuesta articula un sistema de participación en el Consejo de la que destaco los siguientes aspectos:

– La Delegación española, que habrá de estar presidida en todo caso por el miembro correspondiente del Gobierno central, incorporará a un Consejero autonómico, en representación de las Comunidades Autónomas, siempre que el Consejo se proponga tratar un asunto, incorporado en el orden del día, sobre el que las Comunidades Autónomas tengan competencia o interés.

– Si los aspectos esenciales del asunto a tratar afectan a competencias legislativas exclusivas de las CCAA, un representante de éstas se integrará en la delegación española, con capacidad plena para participar en las deliberaciones, estando su actuación permanentemente coordinada con el Gobierno de la Nación a través del jefe de la delegación. En asuntos que afecten a competencia compartidas o concurrentes, el representante de las CCAA se integrará en la delegación española, con capacidad para intervenir en las deliberaciones, previo acuerdo con el jefe de la delegación. Si se trata de competencias exclusivas del Estado en que las Comunidades Autónomas invoquen su interés, el representante autonómico no podrá participar en las deliberaciones, salvo en los términos que expresamente le autorice el jefe de la delegación.

– En el debate y votación de los asuntos incluidos en el orden del día, la posición de la delegación española reflejará los acuerdos alcanzados mediante los mecanismos de participación interna establecidos (participación de las CCAA en asuntos comunitarios europeos a través de Conferencias Sectoriales).

– La aplicación del procedimiento marco se llevará a cabo en la Conferencia Sectorial competente en razón de la materia incluida en el orden del día del Consejo.

– Cada Conferencia Sectorial establecerá un turno anual entre las Comunidades Autónomas, de modo que la Comunidad elegida asegure, en cada período, la participación del conjunto de las CCAA en el seno de la delegación española que actúa en la corres-

pondiente formación del Consejo y en sus órganos auxiliares.

– La representación autonómica estará formada por un Consejero cuando la representación se efectúe en el Consejo de la Unión Europea, por un alto cargo, cuando la representación sea en el COREPER o por un funcionario o técnico cuando la presencia sea en los órganos auxiliares al Consejo.

– La Comunidad que asuma la representación del conjunto, está obligada a informar a las restantes.

La propuesta detalla buena parte de las cuestiones arriba resumidas y aborda cuestiones que no recogemos. No existen argumentos jurídicos que puedan oponerse a este proyecto o a otros que pudieran plantearse con factura semejante, cabe únicamente el desacuerdo político, y esa parece ser la razón que explica la parálisis en que se encuentran ésta y otras propuestas semejantes. Los autores del Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación incluyeron entre los materiales de sus anexos el texto que acabo de resumir, como elemento que permitiera la reflexión y debate, dejando abierta la puerta a su eventual toma en consideración. Pero ésta es tarea que corresponde al conjunto de Comunidades y de las fuerzas políticas españolas, no a un Ministerio. Sí cabe decir, como reiteraré en las conclusiones que ahora expongo, que mecanismos de este tipo sirven para cohesionar al Estado Autonómico, y fortalecen no sólo las relaciones verticales entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas sino, particularmente, las hasta ahora más frágiles relaciones horizontales entre las Comunidades.

## VI. CONCLUSIÓN.

El modelo general de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se resiente de las características que tuvo la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. El carácter gradual con que se ha ido construyendo el sistema autonómico español explica que hasta una fecha avanzada no fuera necesaria la puesta en marcha de mecanismos de cooperación interadministrativos aparte de las relaciones bilaterales, de especial importancia entre el Estado y las primeras Comunidades constituidas. Cuando la generalización de la autonomía obliga a plantearse la conveniencia de establecer instrumentos multilaterales de cooperación, se manifiesta con claridad por parte de los partidos nacionalistas, y muy especialmente de los nacionalistas vascos, el rechazo a cualquier modi-

ficación que pudiera implicar un tratamiento igual de las distintas Comunidades<sup>60</sup>.

Las reticencias nacionalistas debilitan un sistema de cooperación cuyas deficiencias tienen, sin embargo, otras causas, buena parte de ellas imputables a los gobiernos centrales, además de al desinterés de otras Comunidades. Pese a todo, se ha puesto en marcha un sistema de cooperación no limitado a las Conferencias Sectoriales, que son, sin embargo, su elemento central.

Las (sobre todo iniciales) diferencias entre las Comunidades y la voluntad nacionalista de mantener el elemento diferencial explican las dificultades existentes para articular lugares de relación horizontal entre las Comunidades (y, consiguientemente, de relación vertical de todas ellas con el Estado). Su sola existencia parecería implicar una igualdad entre las diversas nacionalidades y regiones españolas, extremo que algunos nacionalistas no están dispuestos a admitir.

Ello se refleja en la ausencia de instancias de cooperación horizontal, como pudiera ser una Conferencia de Presidentes u organismo semejante, y en las insuficiencias de nuestro Senado, cuyo carácter de cámara de representación territorial es puramente nominal, si no semántico, y cuya siempre propuesta (y pospuesta) reforma acabará reduciéndose, si alguna vez se produce, a la modificación de su sistema electoral. El único modelo de Senado que pudiera actuar como cámara territorial habría de estar inspirado en el Bundesrat, pero ello implicaría el reconocimiento de una igualdad básica entre las Comunidades, lo que parecen no poder aceptar algunos nacionalistas.

Las dificultades para el reconocimiento mutuo afectan a todo el sistema de cooperación, pero el propio funcionamiento de éste manifiesta el camino para resolver algunos problemas. Existen Conferencias Sectoriales a las que concurren normalmente todos los consejeros autonómicos, también los nacionalistas, y son aquéllas

(60) Valga la cita del párrafo con que acaba el escrito de respuesta del Gobierno Vasco al cuestionario remitido por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre una Ley General de Cooperación Autonómica: “Esperamos y deseamos sinceramente que no existan cuestiones de ninguna índole sobre la “cooperación” que sean objeto de regulación en una nueva ley estatal”.

en que de la presencia se siguen ventajas (o de la ausencia inconvenientes). Ello permite aventurar que el modo de fortalecer los mecanismos de cooperación de todas las Comunidades pasa por el establecimiento de instancias de cooperación de las que todos saquen provecho. La mejor manera de superar los inconvenientes que para nuestro sistema autonómico tiene la ausencia de cooperación, es potenciar los instrumentos de colaboración horizontal o vertical.

La exigencia de establecer vías de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos obliga a fortalecer las instancias de cooperación existentes, y aconseja crear otras. Las ventajas deducidas de la intervención en estos ámbitos son claras para las Comunidades Autónomas, y se han manifestado interesantes de modo particular para las que tienen gobierno nacionalista. Al margen de la efectividad de la CARCE como lugar de cooperación, la presencia en los Comités de la Comisión ha generado un nuevo tipo de relaciones interautonómicas, y el eventual desarrollo de la participación en el Consejo las fortalecería especialmente.

Con independencia de los márgenes de asimetría que tiene y va a seguir teniendo nuestro modelo autonómico, el mejor medio para que las diferencias no afecten a la solidez del conjunto es favorecer la cooperación haciéndola útil, es decir, consiguiendo que quien prefiera marginarse sufra algún tipo de consecuencias (aunque su sanción sólo podría ser el no alcanzar los beneficios que hubiera podido conseguir cooperando).

Quizá la Ley General de Cooperación Autonómica no era el mejor instrumento para conseguir lo anterior pero, en mi opinión, era un buen instrumento. Su problema no estuvo en su contenido, sino en que los grandes partidos no consideraron necesario (tampoco el del Gobierno) elaborar en materia autonómica un nuevo gran acuerdo, que sigue siendo necesario.