

Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales

María Jesús García Morales

Professora titular de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN VERTICAL. 2.1. La multiplicidad de instrumentos de colaboración. 2.2. El desarrollo multilateral y bilateral. 3. LA PRECARIA SITUACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES. 3.1. Ausencia de una “cultura” de colaboración horizontal. 3.2. Un régimen jurídico demasiado complicado. 4. LA APARICIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES. 4.1. ¿Por qué una Conferencia de Presidentes? 4.2. ¿Regulación o no regulación? 4.3. ¿Ventajas o problemas? 5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. Introducción

Las relaciones intergubernamentales surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado. En todos los países, esa necesidad de colaboración se articula mediante una amplia variedad de instrumentos, cada uno de los cuales sirve para expresar un tipo de colaboración distinta, ya sea más política (Conferencias de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales) o bien más técnica (planes conjuntos, convenios). Tras casi treinta años de Estado autonómico, las relaciones de colaboración han tenido un desarrollo peculiar –casi único–, si se compara con otros países europeos con un nivel de descentralización similar. En nuestro sistema, hay tres dinámicas muy distintas, que plantean problemas también diversos. En primer lugar, se ha producido un desarrollo bastante notable de los instrumentos de colaboración vertical (Estado-CCAA). En segundo término, hay una acusada precariedad de esos mismos instrumentos horizontales (entre CCAA). Y, en tercer lugar, en ese escenario, ha irrumpido la Conferencia de Presidentes con las incógnitas que plantea sobre su propia configuración, consolidación e incidencia en el conjunto de los instrumentos de cooperación existentes.



María Jesús García Morales

Professora titular de Dret Constitucional de la UAB i doctora en Dret per la UB. Menció de doctor europeu.

S'ha especialitzat en relacions intergovernamentals en països d'àmbit europeu. Estades a l'Institut Alemany de Federalisme de la Universitat de Hannover (Alemanya), a l'Institut de Federalisme d'Innsbruck (Àustria) i a l'Institut de Federalisme de la Universitat de Friburg (Suïssa).

Autora de diverses publicacions sobre relacions intergovernamentals, col·labora en l'*Informe Comunidades Autónomas* de l'Institut de Dret Públic de Barcelona (dir. J. Tornos) i participa en treballs de recerca sobre aquest tema, impulsats per diferents centres d'investigació, com ara el CEPC, a l'Estat, i l'IEA, a Catalunya.

Una altra línia de recerca ha estat la dels drets fonamentals i les noves tecnologies, amb estades a l'Institut de Dret de la Informació, Telecomunicacions i Mitjans de Comunicació de la Universitat de Münster (Alemanya) i a la London School of Economics and Political Science.

Ha publicat diferents treballs sobre drets i control a Internet, participa en jornades sobre aquest tema i és membre del Grup de Protecció de Menors de l'Agència de Qualitat d'Internet (IQUA), organisme d'autoregulació impulsat, entre d'altres, pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya.



2. El desarrollo de los instrumentos de colaboración vertical

A diferencia de la mayoría de sistemas europeos, en España las relaciones de colaboración se formalizan casi exclusivamente a escala vertical.

2.1. La multiplicidad de instrumentos de colaboración

Esa colaboración entre el Estado y las CCAA empezó a desarrollarse de forma espontánea desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico, ligada al proceso de trasposos. La Constitución no contempló este tipo de relaciones, salvo en el caso de los convenios entre CCAA, seguramente porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales –los espacios de acción de cada instancia–, más que las relaciones de colaboración. La articulación jurídica de la colaboración vertical se prevé en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999.

¿Qué representa esta Ley en materia de relaciones entre el Estado y las CCAA? No es la primera norma que aborda el tema. Algunos instrumentos cooperativos estaban previstos ya en la Ley del Proceso Autonómico (lo que quedó del maltrecho proyecto de LOAPA),

algo que probablemente provocó reticencias, poca confianza en las técnicas cooperativas e incluso una percepción de la colaboración vertical como forma de mantener cuotas de influencia del Estado en esferas autonómicas. La Ley 30/1992 sí representa el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y, en la línea de los II Pactos Autonómicos, representa también un impulso de la colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA, y, con ello, de procedimientos conjuntos de participación entre dichas instancias. Esta norma es el marco básico de la colaboración en nuestro ordenamiento. Recoge los principios que deben presidir las relaciones entre administraciones y concreciones del principio de colaboración, que el Tribunal Constitucional ha declarado inherente a nuestro sistema. Más allá de ello, la Ley se centra en las técnicas a través de las cuales se le puede dar cauce. No se trata de una “lista cerrada” de instrumentos cooperativos, sino de dar reconocimiento a los más habituales.

La Ley 30/1992 representa el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y representa también un impulso de la colaboración multilateral entre el Estado y las CCAA

Entre ellos, las Conferencias Sectoriales se prevén como mecanismos de relación multilateral en un ámbito concreto. Son el instrumento de colaboración más importante entre el Estado y las CCAA, aunque la valoración de estas es muy desigual. En ausencia de una Conferencia de Presidentes hasta 2004, estos órganos han sido un motor para la cooperación, pues en su seno se aprueban planes conjuntos, se acuerdan los criterios de distribución de recursos estatales a las CCAA o se promueven convenios de colaboración. En la actualidad, existen una treintena de Conferencias Sectoriales donde acuden el ministro y los consejeros del ramo. Suelen tener reglamentos de régimen interno donde se regula su organización y funcionamiento. La mayoría de Conferencias Sectoriales disponen de órganos de apoyo, que constituyen una pieza muy importante para la preparación de sus reuniones. Junto a estas Conferencias multilaterales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se prevén para abordar cuestiones de índole diversa entre el Estado y una comunidad. La mayoría de ellas también tienen reglamentos de organización y funcionamiento.

Los convenios son el instrumento más usado para formalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Desde 1981 hasta 2007, constan más de 10.000 convenios verticales. Este instrumento se está utilizando sobre todo para transferir recursos del Estado a las CCAA para llevar a cabo una determinada línea de colaboración, normalmente, con la cofinanciación de las comunidades. Los convenios están presentes en la casi totalidad de ámbitos de las políticas públicas. Es difícil encontrar sectores donde no haya convenios, desde ámbitos clásicos, como servicios sociales, hasta campos emergentes como la implantación de la sociedad de la información. Las normas que regulan este instrumento suelen ser “de mínimos”, para preservar la libertad contractual de las partes. Normalmente, pretenden clarificar o dar pautas comunes de actuación necesarias, mu-



La Conferencia Sectorial de Educación en su reunión de 16 de mayo de 2006. Foto: Ministerio de Educación.

chas veces en atención al gran volumen que ha alcanzado este instrumento. Así, se ha regulado el contenido mínimo de un convenio, el procedimiento interno antes de su firma o el órgano competente para la suscripción. Más allá de esto, el número de convenios es tan grande que las CCAA están aprobando de forma creciente la creación de Registros de Convenios que permitan sistematizar la actividad convencional de la comunidad.

Los planes y programas conjuntos son otro instrumento que ha surgido de forma informal, se ha ido implantado en las relaciones de colaboración y se ha incluido en la Ley 30/1992, tras su reforma en 1999. Este tipo de instrumento sirve para articular una acción global sobre un sector donde se produce una especial interrelación competencial, así como su financiación, ya que a través del plan se fijan objetivos y, sobre todo, las aportaciones de las partes. Son una pieza cooperativa especialmente implantada en algunos sectores de importancia estratégica (entre ellos, el Plan de Calidad de Turismo, el Plan de Vivienda, el Programa Nacional de Regadíos, el Programa de Energías Renovables). Los planes son aprobados por las Conferencias Sectoriales, que se encargan también de su seguimiento. Es difícil saber el grado de participación que tienen las CCAA en la elaboración del plan. En muchas ocasiones, el Estado presenta el plan y las CCAA lo ratifican en la Conferencia Sectorial correspondiente.

A parte de estos instrumentos, hay una serie de organizaciones personificadas de gestión, organizaciones mixtas participadas por el Estado y las CCAA, que pueden

revestir la forma de consorcios (figura contemplada por la Ley 30/1992) o sociedades públicas conjuntas (fórmula recogida por algunas legislaciones autonómicas). La técnica del consorcio está teniendo cierto predicamento. Hasta el momento, se ha utilizado mucho para acciones conjuntas en materia cultural (por ejemplo, el Consorcio para la conmemoración del IV Centenario del Quijote o el Instituto Europeo del Mediterráneo). Dicho instrumento está llamado a tener a una gran proyección toda vez que los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al texto catalán, prevén la creación de consorcios entre la Agencia Tributaria de la comunidad y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2.2. El desarrollo multilateral y bilateral

La variedad de fórmulas cooperativas, y su progresiva institucionalización, es la tendencia habitual en los países de nuestro entorno. Sí constituye un rasgo privativo del Estado autonómico el doble desarrollo de esas relaciones en clave de multilateralidad y bilateralidad. Los factores que han contribuido a ese desarrollo bilateral son muchos: el proceso de construcción del Estado autonómico, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso bilateral como el proceso de traspasos, y el propio sistema de partidos, con una fuerte implantación de partidos nacionalistas en algunas CCAA, en particular Cataluña y el País Vasco, pero también en otras. Sin embargo, ¿cuál es el alcance real de la multilateralidad y de las vías bilaterales en nuestro sistema?

El proceso de construcción del Estado autonómico, la aparición de las relaciones de colaboración ligadas a un proceso bilateral como el proceso de traspasos, y el propio sistema de partidos, han contribuido al desarrollo bilateral

Por lo pronto, la forma de actuación mayoritaria es multilateral. Con todo lo que comporta, o debería comportar, la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las Conferencias Sectoriales, consideradas el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos que salen de ellas. Ciertamente, el grado de participación de todas las CCAA y su percep-

ción de la utilidad de estos mecanismos seguramente dista de ser similar entre ellas y en ello ha podido influir la orientación nacionalista de algunos gobiernos autonómicos (por ejemplo, el País Vasco registra de forma recurrente los índices más bajos de asistencia, aunque sería preciso conocer mejor por qué y en qué casos sucede esto). En los convenios verticales, hay una multilateralidad encubierta. La mayoría de ellos responden a convenios-tipo, esto es, un mismo texto que se suscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una comunidad. En concreto, cada año al menos el 70% de los convenios responden a convenios-tipo que desarrollan planes o programas generales sobre un ámbito específico (prestaciones sociales de las corporaciones locales, ayuda a la infancia, personas mayores), lo que contribuye a una notable homogeneidad de acciones en todo el territorio del Estado.



Si buena parte de la colaboración responde a planteamientos multilaterales, ¿cuánta bilateralidad hay en realidad? Las relaciones de este tipo entre el Estado y las CCAA se articulan a través de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Las primeras Comisiones Bilaterales se crearon a finales de los años ochenta. Como se ha visto, se han previsto como instrumento de colaboración bilateral en la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999. Sin embargo, ha sido su reconocimiento en los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al Estatuto catalán, lo que ha abierto un debate sobre la bilateralidad y las vías específicas de colaboración entre el Estado y una comunidad. Hasta el momento, la actividad de estos órganos no ha sido mucha y se ha centrado en intentar negociar para evitar conflictos ante el Tribunal Constitucional. El reconocimiento estatutario de estas Comisiones eleva su rango y amplía mucho más sus funciones básicamente de deliberación y propuesta (sobre proyectos de ley que incidan singularmente sobre la distribución de competencias, mejora de la colaboración o seguimiento de la política europea). Las nuevas Comisiones Bilaterales no han hecho más que empezar su andadura. Su actividad, en particular de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, avala que el grueso de su acción se centra curiosamente en impulsar traspasos, una función que no se ha previsto expresamente en el texto del Estatuto. Se necesita más tiempo para valorar cómo este tipo de órganos van a incidir en el conjunto, pero parece claro que no pueden sustituir el papel de las Conferencias Sectoriales como foros de encuentro general, sino ser un complemento de una red de mecanismos cooperativos multilaterales.



Reunión de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 10 de enero de 2008.

Foto: MAP.

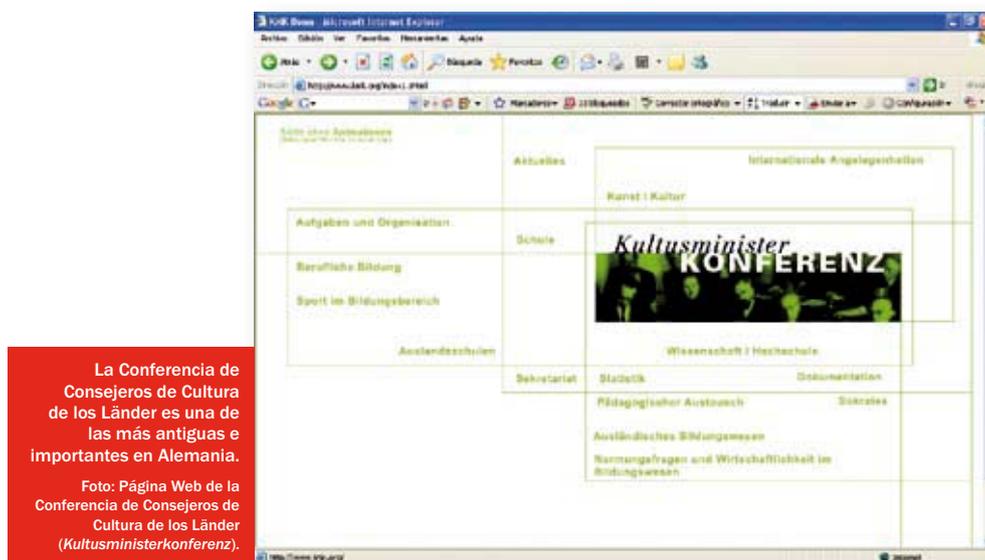
3. La precaria situación de las técnicas de colaboración entre comunidades

Frente al importante nivel de desarrollo de la colaboración vertical, la colaboración entre CCAA es casi inexistente.

3.1. Ausencia de una “cultura” de colaboración horizontal

A diferencia de otros países europeos, en España no existen plataformas de encuentro donde asistan solamente las CCAA, al estilo de unas Conferencias Sectoriales horizontales. La propia Conferencia de Presidentes, en otros países de configuración exclusivamente horizontal, es en España un órgano entre el Estado y las CCAA. El número de convenios horizontales suscritos es, sin duda, el dato más elocuente de la situación de la colaboración interautonómica: en los últimos veinticinco años los convenios entre CCAA apenas llegan a treinta, mientras que los firmados con el Estado superan los 10.000. Se trata de una situación extraña frente a los sistemas de nuestro entorno, donde este instrumento es algo muy habitual.

Con ello, en el Estado autonómico se están perdiendo las ventajas que brindan las técnicas de colaboración horizontal. La experiencia de los países europeos muestra que estas relaciones sirven para fortalecer la posición de las instancias territoriales frente al poder central, porque les permite llevar acciones propias entre ellas, no siempre con el Estado. Además, la colaboración entre instancias que comparten un ámbito de intereses comu-



La Conferencia de Consejeros de Cultura de los Länder es una de las más antiguas e importantes en Alemania.
Foto: Página Web de la Conferencia de Consejeros de Cultura de los Länder (Kultusministerkonferenz).



nes refuerza su posición negociadora frente al poder central, condición previa para conseguir una mayor influencia en tales decisiones. Más allá de ello, la cooperación horizontal puede incrementar la eficacia en la gestión de la acción pública. En otros países europeos, esta colaboración permite llevar a cabo proyectos suprarregionales con menos costes (por ejemplo, construir autovías que atraviesan varias regiones), asumir efectos de las actuaciones realizadas por otras instancias (como reconocer en un territorio certificados emitidos en otro) o racionalizar recursos materiales y humanos (por ejemplo, crear organismos conjuntos encargados del control de calidad de determinados productos, en vez de constituir un órgano para ello en cada territorio).

Estos ejemplos, que ofrecen otros países, podrían ser posibles en España. De hecho, entre los pocos convenios horizontales que hay en nuestro sistema, algunos apuntan al potencial de este instrumento. Entre ellos, se cuentan los firmados por CCAA vecinas para organizar sistemas de ayuda en el caso de incendios, para prestar asistencia sanitaria a los habitantes de una comunidad en hospitales de otra a cambio de una compensación económica, o bien para implantar un título de transporte, a fin de que el mismo billete sirva para los usuarios del transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA, si el trayecto sobrepasa el ámbito territorial de una de ellas. Estos convenios se han suscrito normalmente por CCAA limítrofes, aun cuando son problemas que seguramente tienen otras CCAA ¿por qué son casos aislados?, ¿por qué no se plantea generalizar estas iniciativas? También resulta destacable la colaboración horizontal en torno a un hecho diferencial, como la lengua, que se ha percibido como un “espacio de colaboración” especialmente entre Cataluña y las Islas Baleares. Muy significativo resulta que todavía no se haya firmado ningún convenio horizontal en el que participen todas o la mayoría de las comunidades, algo realmente excepcional frente a otros países. Por el momento, nuestras CCAA colaboran mayoritariamente con sus vecinas o con aquellas con las que comparten vínculos, pero no han sabido encontrar ámbitos propios que quieran y puedan tratar sin el poder central.

Las CCAA colaboran mayoritariamente con sus vecinas o con aquellas con las que comparten vínculos, pero no han sabido encontrar ámbitos propios que quieran y puedan tratar sin el poder central

En cualquier caso, la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial, hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado. Sin duda, un cúmulo de circunstancias han provocado una falta de predisposición a colaborar entre CCAA. En España el propio proceso de construcción del Estado autonómico ha generado, como se vio, la preferencia por el trato con el Estado, en lugar de la relación entre las propias CCAA. Esa forma de relación se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación con el beneplácito de ambas instancias: el Estado central se relaciona con ellas bilateralmente aunque sea para llevar a cabo programas conjuntos y las CCAA aceptan este tipo de cooperación sin plantearse actuaciones al margen de este. Sin embargo,

quizá a veces ha existido la predisposición a colaborar entre CCAA, pero han faltado canales para articularla. En el Estado autonómico no hay Conferencias Sectoriales horizontales (parece que, a lo sumo, se ha aprovechado la reunión de alguna conferencia vertical para encontrarse previamente los consejeros de las CCAA) ¿Por qué no se han constituido estos órganos? Posiblemente, porque no se ha percibido por las propias CCAA esa necesidad, por esa ausencia de una cultura de la colaboración entre CCAA. Quizá la inexistencia de este tipo de plataformas explica por qué no se han generalizado en el Estado autonómico las iniciativas entre CCAA antes vistas en materia de extinción de incendios, integración de títulos de transportes o asistencia sanitaria. En muchos casos, esas iniciativas probablemente ni siquiera se conocen en otras CCAA. ¿Sería la situación diversa si existieran Conferencias horizontales? Si tales órganos existieran, al menos habría unos puntos de encuentro estables donde las CCAA podrían compartir esas experiencias por el momento aisladas.

3.2. Un régimen jurídico demasiado complicado

La ausencia de una visión global de las relaciones intergubernamentales en la Constitución se percibe justamente en la articulación jurídica de la colaboración horizontal. El texto constitucional se centra en los convenios entre CCAA (art. 145.2 CE). Hoy día, ese régimen es excesivamente confuso, riguroso y, en cualquier caso, inadecuado para fomentar las relaciones entre CCAA. Se trata de un procedimiento lleno de controles, que pudieron tener un sentido en el momento de redactar la Constitución, pero quizá no en la actualidad. En ninguno de los países políticamente descentralizados del entorno europeo es tan difícil suscribir un convenio horizontal como en el nuestro. En España, es mucho más sencillo firmar un convenio vertical –e incluso convenios de colaboración transfronteriza o en materia de acción exterior–, que un convenio entre CCAA. Además, el hecho de que sea tan difícil suscribir un convenio entre CCAA, más que impedir la colaboración horizontal, lo que está haciendo es que ésta se esté desarrollando a través de otros instrumentos como “protocolos de colaboración” entre CCAA para acciones muy variadas o, incluso, instrumentos de derecho privado, que permiten situar a la acción concertada entre comunidades en una zona bastante gris y, por lo tanto, muy poco transparente.

En el actual momento de reformas estatutarias, ¿en qué medida pueden los estatutos de autonomía suplir los problemas del actual marco constitucional? El artículo 145.2 CE es actualmente el que es, pero los estatutos pueden incidir en diversos flancos, tal como están apuntando los nuevos textos. Por una parte, se puede incidir en la propia visión de las relaciones intergubernamentales. De hecho, los nuevos estatutos prevén un apartado específico para las relaciones intergubernamentales contempladas como relaciones entre centros de poder político necesarias para el funcionamiento del Estado en su conjunto, ya sea en la di-



mención Estado-comunidad, ya sea en la dimensión sólo entre CCAA (que era la única contemplada normalmente hasta ahora por las normas estatutarias siguiendo el planteamiento de la Constitución). Asimismo, dado que la regulación de los convenios entre CCAA, por remisión del artículo 145.2 CE corresponde a los estatutos, estos pueden mejorar la calidad técnica del régimen de los mismos, en particular, eliminando requisitos gravosos que, en lugar de agilizar esta forma de colaboración, la desincentivaban (por ejemplo, revisar el control que ejerce el Parlamento autonómico sobre cualquier tipo de convenio).

4. La aparición de la Conferencia de Presidentes

En este contexto, con un desarrollo importante de la colaboración vertical y una escasa colaboración entre CCAA, surge la Conferencia de Presidentes en octubre de 2004. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel, como los que existen ya en otros países de nuestro entorno desde hace algún tiempo. La Conferencia de Presidentes acaba prácticamente de arrancar. Sin embargo, pese a su corto periodo de existencia, la realización de las tres Conferencias habidas hasta el momento, en 2004 –su acta de nacimiento, en la que también se trató la participación de las CCAA en la Unión Europea–, en 2005 –sobre la financiación sanitaria–, y en 2006 –sobre inmigración, política del agua e I+D+I–, han planteado varias cuestiones sobre la existencia del propio órgano y su futuro en el actual escenario institucional.



La Tercera Conferencia de Presidentes Autonómicos en el Senado, el 11 de enero de 2007. Este órgano político de cooperación al máximo nivel de representación reúne el presidente del Gobierno junto con los 17 presidentes de las Comunidades autónomas, más Ceuta y Melilla. Foto: Senado.

4.1. ¿Por qué una Conferencia de Presidentes?

Por lo pronto, la aparición de la Conferencia de Presidentes parece una necesidad de sentido común. El 28 de octubre de 2004 se reunieron por primera vez tras más de veinticinco años de funcionamiento del Estado autonómico el presidente del Gobierno central, los diecisiete presidentes de las CCAA y de las dos ciudades autónomas. Hasta ese momento, los presidentes autonómicos habían tenido más oportunidades de coincidir en Bruselas, en el Comité de las Regiones, que en un marco institucional en España. Por ello, la constitución de la conferencia representa un elemento de normalidad institucional, al crear un espacio de diálogo, de debate y de cooperación intergubernamental inexistente hasta el momento.

Sin embargo, su aparición suscita algunas cuestiones con relación a la oportunidad de su creación. La Conferencia de Presidentes surge en España porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones en marzo de 2004. Se trata de un hecho insólito en el panorama comparado, por lo menos europeo, donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida por ellas. En los países europeos estos órganos se han implantado sólo cuando las partes han entendido que la existencia de la conferencia era necesaria. En nuestro sistema, ¿cómo perciben los presidentes de las CCAA la creación de este nuevo órgano y su propia participación en este? Esta Conferencia acaba de iniciar su andadura, de modo que debe ir consolidándose. La implantación de este tipo de órganos en un sistema normalmente no es inmediata. La posición institucional que hoy día ostentan estas Conferencias en el sistema alemán, austriaco o helvético ha requerido cierto tiempo hasta que se ha institucionalizado su funcionamiento. Se trata de una dinámica que también puede producirse en España: crear el órgano y sentir la utilidad del mismo a partir de su constitución.

La Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical. Sin embargo, en buena parte de los sistemas europeos estos órganos surgen como una plataforma sólo de los entes territoriales

La Conferencia de Presidentes en España se ha creado con carácter vertical. Sin embargo, en buena parte de los sistemas europeos estos órganos surgen como una plataforma sólo de los entes territoriales, si bien en todos ellos se articula después la colaboración con el poder central. Esa apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español. ¿En qué escenario ha surgido la Conferencia de Presidentes? Es un órgano que aparece en un sistema marcado por una red

de Conferencias Sectoriales verticales y un entramado de relaciones de colaboración casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA. Es lógico, pues, que la Conferencia de Presidentes aparezca en su inicio como un órgano vertical. Es más, visto el panorama actual, es difícil imaginar que, sin esa presencia del Estado –que ha impulsado precisamente su creación–, los presidentes de todas las CCAA pudieran reunirse ellos solos.

La Conferencia, como cualquier técnica de colaboración vertical, puede ser un instrumento de integración y de participación de las CCAA en decisiones de alcance estatal.



Edificio del Senado,
sede de las Conferencias
de Presidentes.

Foto: Senado.

Por lo pronto, la Conferencia está llamada a ser un foro donde es posible tratar cualquier tema, ya sea un asunto transversal o una cuestión sobre la que no es posible llegar a un acuerdo, porque está enquistada en negociaciones sectoriales. Se trata de un aspecto importante, porque los procesos cooperativos son normalmente muy sectoriales. Por el momento, parece ser que su función básica es la de consulta, debate y participación de las CCAA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. Si la Conferencia se implanta, posiblemente tratará asuntos similares a los que tienen en agenda sus homólogas en los sistemas europeos: grandes temas sobre la organización del Estado, discusión de leyes de especial trascendencia (en todos esos países, las leyes de relevancia financiera figuran entre los temas abordados por estas conferencias). Además, la Conferencia puede desempeñar un papel en la coordinación e impulso del propio sistema de relaciones cooperativas. La Conferencia puede actuar como una “Conferencia de conferencias”, esto es, un órgano director de la actual red de Conferencias sectoriales. La Conferencia de Presidentes aparece en un escenario donde hay unas Conferencias sectoriales que no desaparecen y con las que no puede duplicar sus trabajos. Esa función como Conferencia de conferencias es habitual en el ámbito comparado europeo. Se trata de una dimensión que ostentan la Conferencia de Presidentes en Alemania, Austria y Suiza, donde la relación de la Conferencia con las Conferencias Sectoriales responde a una concepción piramidal (lógicamente, encabezada por la Conferencia de Presidentes).

4.2. ¿Regulación o no regulación?

La Conferencia de Presidentes ¿debe regularse o no? La opción más habitual en los demás países europeos donde existe este órgano es que funcione sin una reglamentación

expresa, pero sí con unas prácticas normalmente asentadas sobre la fijación de orden del día, la adopción de las decisiones por unanimidad como regla general o el valor político de sus acuerdos (por ejemplo, las Conferencias de Presidentes en Alemania y Austria funcionan así desde hace cincuenta años). La opción por la formalización jurídica de los aspectos básicos de este tipo de órganos es menos común. Se trata del caso de la Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza, un órgano relativamente “nuevo” que lleva funcionando –con una valoración muy positiva– algo más de una década, donde un convenio entre Cantones regula aspectos básicos relativos a la organización y funcionamiento de este órgano (en particular, organización interna, determinación del orden del día, régimen de sesiones y sobre todo la adopción de acuerdos).

Las dos opciones presentan ventajas y problemas. La flexibilidad parece que se aviene más a un tipo de órgano con tal significación política. Por su parte, la formalización jurídica se puede asociar a una mayor rigidez, que no se suele desear en este tipo de órganos. La experiencia comparada muestra que una regulación mínima no parece haber sido un corsé reglamentista para el funcionamiento de la Conferencia de Gobiernos en Suiza. En cualquier caso, en España, las CCAA gobernadas por el PP han pedido la regulación de la Conferencia incluso como condición para asistir a futuras reuniones, por lo que será un extremo que deberá abordarse para la propia consolidación del órgano.

4.3. ¿Ventajas o problemas?

Para el éxito de la Conferencia de Presidentes resulta básico que se perciba como algo útil por todas las partes. Los diferentes niveles de poder territorial en un sistema políticamente descentralizado no actúan de forma cooperativa por altruismo, sino en defensa de sus intereses propios y porque ven en esa colaboración una ventaja colectiva.

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel, depende de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado

Además, la experiencia de otros países muestra también la importancia de empezar la andadura de estos órganos con el tratamiento de temas concretos, que permitan apreciar el interés del trabajo que puede realizar este órgano, lejos de debates demasiado generales, que puedan provocar que la conferencia sea considerada como un mero punto de encuentro para discutir temas de actualidad.

La existencia de una infraestructura administrativa mínima desempeña un papel clave para su consolidación. En todos los sistemas europeos, hay una serie de órganos técnicos que preparan las reuniones de las conferencias: en Alemania, la Conferencia de Directores de Cancillerías (equivalente al Departamento de Presidencia); en Austria, la Conferencia de los Directores de las Oficinas de Gobiernos de los Länder; o, en Suiza, el



propio secretario de la conferencia. La función de estos órganos es clave en la preparación de la Conferencia y en la continuidad de su trabajo. En España, esa tarea de Secretaría de la Conferencia de Presidentes la ha asumido el MAP. Sería importante articular formas de participación de las CCAA en la infraestructura que debe preparar las reuniones de la Conferencia, a fin de que este órgano se perciba por las propias CCAA como una plataforma común.

El éxito de una Conferencia intergubernamental al más alto nivel, depende, y mucho, de tener y saber mantener relaciones fluidas con los diversos niveles en un Estado políticamente descentralizado. La Conferencia de Presidentes puede generar un entramado de relaciones cooperativas con instituciones centrales y autonómicas y con otros órganos de colaboración, en particular, como se señaló, con las Conferencias Sectoriales, y, por ello, será necesario determinar su respectivo marco de actuación.

Esos factores clave no deben dejar pasar por alto las limitaciones de este órgano y sus aspectos problemáticos.

La experiencia comparada europea muestra que, salvo en el caso alemán, este tipo de órganos se han creado para compensar déficits de participación de los entes territoriales en decisiones federales, porque el Senado (en Austria o Suiza) no es una verdadera Cámara de representación territorial, como sucede en nuestro sistema, donde dicha cámara ha sido justamente la sede de la Conferencia de Presidentes. En esos casos, la experiencia confirma que los entes territoriales hacen valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales –por lo tanto, fuera del ámbito parlamentario–, que en la práctica han llegado a ser más importantes que la propia segunda Cámara.

Un aspecto importante, pero en el que puede radicar la debilidad de este tipo de Conferencias, es el de la adopción de acuerdos y su valor. Incluso en los sistemas donde no se exige la unanimidad, las instancias son conscientes de que solo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado, tanto por lo que respecta a consolidar este tipo de órganos como a sus funciones dentro del sistema. Además, buena parte de la auctoritas que puede tener este tipo de plataformas radica en el respeto de los compromisos asumidos, por más que estos tengan solo el valor de una vinculación política, meramente fáctica, fundamentada en la confianza de que la otra parte los respetará.

Las Conferencias de Presidentes son órganos donde se puede tratar cualquier problema, al no tener la adscripción temática de las Conferencias Sectoriales. Sin embargo, llevar una cuestión al máximo órgano de cooperación intergubernamental puede provocar que surjan orientaciones políticas incompatibles en la materia en cuestión, e incluso la imposibilidad de llegar a acuerdos. En los países comentados, normalmente, ha predominado la intención –interiorizada por los actores– de evitar la politización de los temas.

5. Consideraciones finales

La importancia de un buen diseño y de un buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es fundamental, porque son muchos los ámbitos donde el Estado y las CCAA no pueden prescindir de actuar sin el acuerdo con el otro. Esa importancia se refleja en la atención que están prestando los nuevos estatutos de autonomía a este tipo de relaciones con una visión más amplia que la que les dispensa el texto constitucional, tanto en su concepción, como en los concretos instrumentos que sirven para formalizarlas. En el Estado autonómico reforzar la cooperación pasa por conseguir establecer una red de instrumentos adecuados para la relación entre el Estado y las CCAA, y también entre las propias CCAA. La decidida apuesta por construir relaciones de colaboración fluidas y estables es desde hace tiempo el camino emprendido en los sistemas políticamente descentralizados más avanzados de nuestro entorno. En esos países, la existencia de una colaboración orgánica fuerte (Conferencias de Presidentes y Conferencias Sectoriales) es la pieza clave del modelo de relaciones cooperativas (incluso es la pieza básica para el desarrollo de una colaboración horizontal sólida). Asimismo, en el Estado autonómico es necesario avanzar hacia una cultura de la colaboración como la que existe en esos países, donde hay una proclividad a colaborar, a confiar en los instrumentos cooperativos, y una dinámica de negociación por encima de planteamientos partidistas. Por eso, fortalecer la colaboración en nuestro sistema no sólo es un problema de diseño técnico del modelo de relaciones, sino sobre todo de iniciar otra cultura cooperativa que lleve a dinámicas distintas a las actuales.