

LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE FUTURO

Zulima Pérez i Seguí

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional. Universitat de València

LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE FUTURO

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. – II. ESTADO AUTONÓMICO Y COOPERACIÓN. – III. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO. – 1. Algunos problemas en el desarrollo de la cooperación horizontal: extremada rigidez en los instrumentos y falta de foros. – 2. Los beneficios de la cooperación. – 3. Un pequeño paso en la cooperación horizontal de carácter multilateral: la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades autónomas. – IV. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO. – BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Este artículo trata de analizar alguno de los problemas que presenta actualmente la cooperación horizontal, resaltando los beneficios que podría tener para la articulación y cohesión del Estado un buen sistema de relaciones entre comunidades autónomas. Escapa de estas líneas realizar un análisis exhaustivo de la cooperación en el Estado español, cuestión esta que ha sido tratada de manera

profusa por la doctrina¹, también desde el punto de vista comparado². En España, mientras que la cooperación vertical se ha desarrollado con una cierta normalidad, las relaciones horizontales no han acabado de despegar, contrariamente a lo que ocurre en otros Estados descentralizados, donde la cooperación horizontal aparece incluso antes que la cooperación vertical, la cual, en muchos casos, viene desarrollándose sobre la base de la primera. A modo de ejemplo, en Alemania³ la Conferencia de Presidentes tiene ante todo un carácter horizontal. La *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) es la reunión entre los Presidentes de los *Länder*, sin contar con la presencia del Canciller Federal. La MPK nace de la necesidad de los diferentes territorios de alcanzar posiciones comunes para una posterior negociación con el Estado. Esta Conferencia, de carácter horizontal, se reúne cuatro veces al año, pudiendo convocarse reuniones extraordinarias. La presidencia es de carácter anual y rotatorio, evitando que el Land que presida la conferencia ocupe simultáneamente la presidencia del *Bundesrat*. Normalmente las reuniones se celebran en Berlín, con excepción de la que tiene lugar en otoño que se celebra en el Land que va a iniciar su mandato. Al menos en dos de las cuatro reuniones está prevista una reunión con el Canciller Federal, pero esto no impide que previamente los Presidentes de los *Länder* se reúnan entre ellos. Este órgano, carece de regulación, con excepción del reconocimiento que realiza el Reglamento del Gobierno Federal de la invitación por parte del Canciller Federal a los *Länder* para la realización de reuniones. Por tanto, no existe una

¹ Baste reseñar algunas obras clave para el análisis de la cooperación en nuestro Estado, desde los primeros trabajos de ALBERTÍ ROVIRA, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985; SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984; JIMÉNEZ-BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985; MENÉNDEZ REIXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982; CRUZ VILLALÓN, P., "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", en CANO BUESO, J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990; TERRÓN MONTERO, J. y CÁMARA VILLAR, G., "Principios y técnicas de cooperación en los estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España", en CANO BUESO, J. (coord.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1990; CORCUERA ATIENZA, J., "Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga", en *Sistema*, núm. 118-119, 1994, hasta estudios más recientes TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, 2ª ed., Granada, 2000; CORCUERA ATIENZA, J., "Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8/2002; CÁMARA VILLAR, G., "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004; GARCÍA MORALES, M.J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009.

² ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; GARCÍA MORALES, M.J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

³ ROIG MOLÉS, E., "La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania", en AJA, E., *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

institucionalización de las MPK y únicamente existe un precepto que prevé las reuniones de carácter vertical⁴. En España, por contra, no existe una Conferencia de Presidentes de carácter horizontal, aunque recientemente se ha previsto, por parte de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, una reunión de los presidentes autonómicos, sin la presencia del Estado. Hasta 2004, no existía en España un foro de cooperación multilateral al más alto nivel, es decir, un lugar de encuentro entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las comunidades autónomas. La Conferencia de Presidentes nace como órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ocupando la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. La creación de la Conferencia de Presidentes en España fue anunciada por el Presidente del Gobierno en el debate de investidura y constituida el 28 de octubre de 2004. Su existencia representa un elemento de normalidad institucional, creando un espacio de debate y diálogo intergubernamental inexistente hasta el momento. La Conferencia de Presidentes nos permitió ver, por vez primera, una imagen del Estado autonómico con todos sus protagonistas cotidianos, permitió de manera gráfica mostrar que las Comunidades Autónomas también son Estado. En un primer momento se optó por la no institucionalización de este órgano bajo el argumento de la mayor flexibilidad e informalidad del mismo, pero las fuertes presiones venidas desde diversos sectores derivaron en que en la cuarta reunión de la Conferencia, celebrada el 14 de diciembre de 2009, se aprobara el reglamento interno⁵ de la misma. A pesar de haberse dotado de un reglamento de funcionamiento y de haber establecido una periodicidad anual en sus convocatorias, lo cierto es que la Conferencia de Presidentes no se reúne desde el año 2009. Existe en nuestro Estado una falta de cultura de la cooperación, una carencia de observar el Estado desde un punto de vista cooperativo, basado en el pacto. Resulta acuciante una reunión de esta Conferencia, para tratar los grandes temas de Estado, más teniendo en cuenta la situación actual en que se están tomando medidas por parte del Estado que afectan gravemente al gasto de las comunidades autónomas, este tipo de medidas deberían ser tratadas en una reunión de la Conferencia de Presidentes.

Como hemos visto, la Conferencia de Presidentes tiene un carácter vertical y todavía no cuenta con su homóloga a nivel horizontal, a pesar de ello, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas supone un gran avance para la cooperación horizontal. En este artículo, pretendemos analizar, también, esta Conferencia y lo que puede aportarnos en el desarrollo de la cooperación horizontal de carácter multilateral.

Finamente, realizaremos una serie de propuestas de futuro en relación con la cooperación horizontal, hacia donde deberíamos ir y que reformas se deben realizar.

⁴ BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 46-60.

⁵ Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. Publicada en el BOE del 19 de diciembre de 2009, núm. 305.

II. ESTADO AUTONÓMICO Y COOPERACIÓN

Uno de los mayores problemas constitucionales de nuestro país al que, todavía no se ha dado solución, es justamente el de la distribución y organización territorial del poder. Nuestra Constitución configuró un Estado territorialmente descentralizable, dejando en manos de los Estatutos de Autonomía y demás leyes de desarrollo su configuración final. Es indudable que la valoración general de 30 años de autonomía es positiva. El Estado ha alcanzado cotas de descentralización impensables cuando se aprobó la Constitución, las Comunidades Autónomas poseen una organización institucional consolidada y han asumido satisfactoriamente un gran número de competencias, pero como afirma la mayor parte de la doctrina, el Estado no se ha consolidado, existiendo todavía un gran cantidad de tensiones que, en reiteradas ocasiones, ponen en cuestión nuestro modelo. Entre ellas cabe anotar como graves precisamente las deficiencias que presentan las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, y de éstas entre si, y la conflictividad que esta circunstancia genera⁶. Ya puso de manifiesto el Tribunal Constitucional que tanto la cooperación como la coordinación son técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado descentralizado y estas técnicas deben procurar *"dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional"* (FJ 7).

Si bien en una primera etapa de desarrollo del Estado autonómico las Comunidades Autónomas tendieron hacia la reivindicación de sus competencias y su autoafirmación, intentando luchar contra el fantasma de la centralización, en la actual etapa del Estado autonómico en la que, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Autónomas están aseguradas, el Estado tiene que caminar hacia la creación de un espacio de cooperación. Dicho en otras palabras, debemos superar la etapa de separación para emprender una etapa de interrelación.

Tanto la Constitución española de 1978, como los primeros Estatutos de autonomía, presentan un gran déficit sobre las relaciones que deben mantener las diferentes instancias de poder. En este sentido, la Constitución solamente reconoce, en su artículo 145.2 -tras prohibir en su primer apartado la federación de Comunidades Autónomas- la posibilidad de la celebración de convenios entre éstas *"para la gestión y prestación de servicios propios"* y de acuerdos de cooperación, estableciendo un mecanismo de intervención en los mismos de las Cortes Generales. Existe por lo tanto una carencia absoluta de normas relativas a la articulación entre niveles de gobierno. Los primeros estatutos tampoco se adentraron en el reconocimiento de vías para la interrelación y aunque contenían algunas previsiones sobre las relaciones de las mismas con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas son, por lo general, disposiciones que no

⁶ CÁMARA VILLAR, G., "El principio y las relaciones ...", *op. cit.*, p. 200.

colman el vacío existente. Estos primeros Estatutos, incluían fundamentalmente disposiciones acerca de los convenios que la Comunidad Autónoma puede celebrar con otras Comunidades, por remisión del artículo 145.2 CE, y, también en algunos casos regulaban la posibilidad de celebrar convenios con el Estado, cuestión no prevista por la Constitución. Además los Estatutos endurecían los requisitos para la aprobación de convenios, incluyendo, junto con la comunicación a las Cortes, un trámite ante sus respectivos parlamentos. La dificultad en el trámite de aprobación de estos instrumentos ha llevado, en la práctica, a que su uso sea muy limitado, optándose por otro tipo de mecanismos o eludiendo en muchas ocasiones estos trámites. Sirva de ejemplo de la elusión de los trámites la praxis de muchas Comunidades Autónomas, donde el Gobierno Autonómico aprueba un “acuerdo” el cual lleva anexo el correspondiente “convenio”, impidiendo así que el convenio tenga que ser aprobado por el Parlamento autonómico. Algunos Estatutos preveían también mecanismos de relación bilateral, como puede ser la Junta de Cooperación establecida en el art. 69 LORAFNA, o la Junta de Seguridad que establecía el art. 13.6 del antiguo Estatuto de Cataluña. Los nuevos Estatutos de Autonomía abren un nuevo marco a la colaboración, incluyendo instrumentos de cooperación y colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado, recogiendo mecanismos existentes, reconociendo la multilateralidad y regulando, en cierta medida, la bilateralidad.

Ya hemos señalado con anterioridad que nuestro modelo de Estado presenta un carácter indefinido y abierto⁷, llegando incluso a afirmarse que se encuentra desconstitucionalizado⁸. La Constitución dejó una cierta libertad a los poderes públicos para configurarlo, libertad que no es total, porque la Constitución establece con claridad determinados principios sobre la distribución territorial del poder que deben ser tenidos en cuenta por el legislador. Algún autor ha llegado a tildar nuestro Estado de “Estado jurisdiccional autonómico”⁹, debido a que la desconstitucionalización del modelo daba un cierto margen a las interpretaciones realizadas por nuestra jurisprudencia constitucional¹⁰. Ahora bien, la concreción

⁷ Este carácter “abierto” de la Constitución en materia de organización territorial no significa que no exista ningún modelo constitucional en esta materia, sino que dicho modelo existe si bien dotado de una gran flexibilidad que se traduce en la existencia de límites fundamentalmente negativos, TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 186.

⁸ CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981. También publicado en el volumen recopilatorio de sus trabajos *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

⁹ ARAGÓN REYES, M., “Estado jurisdiccional autonómico”, en *RVAP*, núm. 16, 1986, donde señala que no es adecuada “la fórmula del Estado jurisdiccional autonómico como solución para configurar la autonomía”, y donde se advierte el riesgo de asentar entre nosotros este tipo de Estado excesivamente peculiar por el hecho de carecer de un modelo específico de Estado compuesto, pp.10 y 12.

¹⁰ Esto ha sido criticado desde muy diversos ámbitos puesto que la jurisprudencia constitucional es siempre susceptible de ser modificada, añadiendo por tanto un grado de incertidumbre, así lo pone de manifiesto PORRAS NADALES, A.J., “Estado Social y Estado Autonómico”, en *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997 p. 1235. Por otra parte, TEROL BECERRA señala el

del modelo constitucional le corresponde al legislador, por medio de los Estatutos de Autonomía y demás normas delimitadoras de competencias, aunque no cabe desmerecer la labor efectuada por el Tribunal Constitucional el cual, desde el primer momento, tuvo en mente unas líneas generales de lo que tenía que ser el Estado Autonómico¹¹.

A pesar de esta falta de definición del modelo de Estado nuestra Constitución incorpora, eso sí, una serie de principios que han permitido tanto a la doctrina como a la jurisprudencia ir realizando una construcción conceptual del Estado Autonómico. En este sentido el artículo 2 de la Constitución¹² recoge tres principios fundamentales en relación con la distribución territorial del poder, el principio de unidad, el de autonomía y el de solidaridad. Si bien entre ellos no se encuentra el principio de cooperación, éste principio se nos presenta como una consecuencia ineludible si queremos hacer factible la articulación de estos tres principios.

Así pues, el principio de cooperación está presente (aunque de modo implícito) en nuestro ordenamiento, como lo está en todos los Estados compuestos. La lógica vinculación entre unidad y autonomía exige la existencia de unos repartos competenciales, si se quiere respetar el principio de autonomía, pero no se puede olvidar la importancia que tiene la interdependencia competencial, tanto desde la lógica del principio de unidad, como desde la propia búsqueda de un ejercicio eficaz de las competencias de que disponen las Comunidades autónomas y el Estado¹³. Las relaciones existentes entre las diversas instancias de poder estatal las podemos englobar, siguiendo a ALBERTÍ, en tres tipos: *relaciones de competencia*, que ordenan la distribución de poderes entre ambas instancias, fundamentadas en la distribución vertical del poder como elemento esencial de la organización del Estado y recogidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía; las *relaciones de integración*, que prevén la participación de una instancia en la voluntad de los órganos generales de la otra; y las *relaciones de conflicto*, las cuales regulan la resolución pacífica de conflictos. Pero junto a éstas, existen también otro tipo de relaciones, que derivan del ejercicio de los respectivos poderes, y son específicamente, relaciones con ocasión del *ejercicio competencial o relaciones*

hecho de que el TC no ha dado una respuesta global a las cuestiones que suscita el Título VIII. TEROL BECERRA, M., *El conflicto positivo de competencia*, Junta de Andalucía-Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

¹¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre...*, op. cit., donde afirma que el Tribunal Constitucional en cada sentencia decía "lo necesario y sólo eso, para fundamentar su fallo; pero se tiene en mente (si cabe emplear aquí un lenguaje metafórico) mucho más de lo que se dice, y que se calla para expresarlo, en coherencia con lo ya dicho, cuando un nuevo caso lo requiera", p.176. Indica este mismo autor en otra de sus obras, que el Tribunal Constitucional ha ido construyendo en cada caso los conceptos que iba necesitando. Así como señala TOMÁS y VALIENTE, F., *El reparto de competencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.

¹² El citado artículo 2 dispone: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

¹³ TAJADURA TEJADA, J., *El principio...*, op. cit.

de funcionamiento¹⁴.

Como señala TAJADURA TEJADA *“la cooperación es el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y solidaridad. La cooperación permite alcanzar un equilibrio entre las tendencias centrifugas y centrípetas”*¹⁵, nos permite que no existan dos instancias que se desentienden la una de la otra, haciendo posible, no solo que aumente la eficacia, sino que exista una mayor cohesión en el Estado. Hemos de tener en cuenta, que en la cooperación rige el principio de indisponibilidad de las competencias¹⁶, pues ésta afecta al ejercicio de las mismas, pero no puede afectar a su titularidad. Otro de los principios que rige las relaciones de cooperación es el principio de voluntariedad de las relaciones, la cooperación es siempre voluntaria y se desprende de la autonomía política que gozan las instancias que cooperan, por tanto, no se puede imponer. En este sentido, resulta imprescindible para el buen funcionamiento de la cooperación que las partes estén dispuestas a cooperar, que se perciban los beneficios de hacerlo.

La tendencia hacia un “federalismo cooperativo” se impone en la mayoría de Estados compuestos¹⁷. Resulta necesaria la inclusión de técnicas propias del federalismo cooperativo para dar soluciones a algunos problemas de nuestro Estado Autonómico.

III. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

1. Algunos problemas en el desarrollo de la cooperación horizontal: extrema rigidez en los instrumentos y falta de foros

Las relaciones de colaboración en España están marcadas por la verticalidad existiendo, aun en nuestros días, una cierta desconfianza en la cooperación entre Comunidades Autónomas. Las falsas creencias, todavía bastante generalizadas, de que la cooperación horizontal puede crear bloques fuertes a nivel autonómico que supongan un riesgo para la unidad del Estado¹⁸ o la creencia de que este tipo

¹⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración...”, *op. cit.*, pp. 135-136.

¹⁵ TAJADURA TEJADA, J., *El principio*, *op.cit.*, p. 5.

¹⁶ Por todas, SSTC 26/1982, 76/1983 (FJ 4 y 14).

¹⁷ Vid. Entre otros ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y Cooperación...*, *op. cit.*; GARCÍA MORALES, M.J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002.

¹⁸ La regulación que la Constitución realiza en el artículo 145 CE de la cooperación horizontal es fruto de este temor, señala SANTOLAYA que *“la causa de este tratamiento es de tipo político, se parte de la visión errónea de que cualquier tipo de cooperación de las regiones entre si obedece necesariamente a tendencias centrifugas y como tales son tratados, ignorando, sin embargo, que, salvo en supuestos absolutamente patológicos, los convenios cumplen un importante papel integrador”*. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación...*, *op. cit.*, p. 392.

de relaciones debilitan la autonomía de las Comunidades autónomas, ha supuesto que, mientras que las relaciones intergubernamentales de carácter vertical se desarrollan con una cierta normalidad, la cooperación entre CCAA siga siendo muy escasa. Todo esto se agrava si tenemos en cuenta que no ha existido un foro donde las CCAA pudieran llevar a cabo esta cooperación.

Otro de los problemas ante el que nos encontramos a la hora de establecer relaciones de carácter horizontal, es la extrema rigidez existente a la hora de firmar convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas derivadas de la regulación que la Constitución realiza, en su artículo 145, de los acuerdos de cooperación, que necesitarán autorización de las Cortes Generales, así como de los convenios entre CCAA para la gestión y prestación de servicios propios, en donde la Constitución remite a los Estatutos de autonomía la plasmación de los supuestos en los que se pueden celebrar, los requisitos y los términos, así como los efectos de la comunicación a las Cortes Generales.

El artículo 145 CE, tras prohibir en su primer apartado la federación de Comunidades autónomas, establece en su apartado segundo *“los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre si para a gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”*. En este artículo encontramos el fundamento constitucional para la cooperación horizontal, aunque como tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en la STC 44/1986, de 17 de abril, el artículo 145.2 CE no es *“un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a los que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”* (FJ 2). Por tanto, la capacidad de las Comunidades Autónomas para firmar convenios entre si se les presupone, con independencia del reconocimiento constitucional de la misma, sirviendo únicamente el artículo citado anteriormente para incluir una serie de requisitos para la firma de los mismos, realizando a su vez una remisión a los Estatutos de Autonomía para la concreción de estos requisitos.

Así, de este artículo se deriva que existen dos tipos de acuerdos entre Comunidades Autónomas, por un lado estarían los convenios para *“la gestión y prestación de servicios propios”* y por otro lado los acuerdos de cooperación, pero no nos indica nada más, no nos facilita parámetros para que podamos diferenciar entre convenios y acuerdos, deberán ser los Estatutos de Autonomía los que concreten esta diferenciación¹⁹. Pero, por su parte, los Estatutos de autonomía,

¹⁹ Señala SANTOLAYA que *“no se trata de una distinción impuesta por la propia Constitución, sino que ésta se limita a abrir una posibilidad a los propios Estatutos de las Comunidades Autónomas para la diferenciación entre “convenios” y “acuerdos”*”. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*,

no clarifican el tema, ni en la distinción entre acuerdos y convenios, ni en los requisitos para su aprobación, en donde los estatutos, con regulaciones diversas, han incluido una mayor rigidez.

Algunos estatutos, como el de la Comunidad Valenciana (artículo 59) atribuyen al Parlamento la facultad de ratificar los convenios y acuerdos, en el caso de Cataluña este trámite solo será necesario cuando afecten a facultades legislativas (artículo 178). Otros, como el de la Rioja (artículo 17), mucho más rígidos, establecen la necesidad de que el Parlamento, no solo ratifique los acuerdos y convenios, sino que también debe autorizar al gobierno regional para su realización. El caso de los estatutos de Asturias (artículo 24.7), Murcia (artículo 23.7) o Navarra (artículo 26.b), establecen la necesidad de autorización previa para la celebración de acuerdos y convenios, pero no dicen nada sobre su aprobación. El control parlamentario, que siempre resulta positivo en los sistemas democráticos, en el caso de la cooperación horizontal, presenta una dosis de rigidez excesiva y muchas veces incompatible con el carácter dinámico y ágil que deberían tener los convenios²⁰. Todo esto ha afectado en gran medida al desarrollo de las relaciones entre CCAA, así mientras que los convenios de carácter vertical no cuentan con ninguna previsión constitucional, pero son abundantes en las relaciones Estado-CCAA, los convenios horizontales se encuentran reconocidos en el artículo 145 de la Constitución, pero contrariamente tienen un uso muy escaso²¹.

Ello no significa que no haya existido cooperación entre Comunidades, que la ha habido, sino que ésta se ha producido más con carácter informal o como algún autor ha tildado, con carácter *clandestino*, es decir al margen de los instrumentos jurídicos, puesto que, son los convenios (y los acuerdos), el único medio para que las relaciones entre CCAA puedan tener un valor jurídico²², otro tipo de acuerdos únicamente tendrán un valor político.

La doctrina se ha encargado de intentar diferenciar entre convenios para la "gestión y prestación de servicios propios" y acuerdos. De este modo la distinción entre unos y otros no puede obedecer a criterios *ratione materiae*, puesto que todas las materias que entran dentro de las competencias de las CCAA pueden ser susceptibles de convenio. Como es bien sabido, la cooperación no supone un traspaso en la titularidad de las competencias, sino que afecta al ejercicio de las mismas, por tanto, tanto los convenios como los acuerdos están sometidos a esta indisponibilidad de las competencias, siendo únicamente susceptible de disposición las "tareas y funciones que las mismas han de realizar en ejercicio del poder

op.cit., p. 393.

²⁰ TAJADURA TEJADA, J., "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma", en REAF, núm. 11, octubre 2010.

²¹ ALBERTÍ ROVIRA, E., "Los convenios entre Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre, 1994, p. 110.

²² CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006, p.34.

público que han asumido”²³. El término “gestión y prestación de servicios” no nos sirve, por tanto para diferenciar entre los unos y los otros²⁴. Tampoco nos sirve el término “propios”, que no tenemos que confundir con “competencias exclusivas”²⁵, pues ya el TC se encargó de diferencias en su Sentencia de 2 de febrero del 1981 entre competencias propias y exclusivas. Por tanto, deberemos entender por tales tanto las competencias exclusivas, como las compartidas o concurrentes²⁶.

La cooperación entre comunidades autónomas puede, por tanto, canalizarse a través de diferentes instrumentos “declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”²⁷, pero solo los convenios tienen una naturaleza contractual, con unas características especiales, teniendo en cuenta que son entidades públicas las que lo acuerdan. Los convenios sobrepasan el mero valor político de otros instrumentos, encerrando compromisos jurídicamente vinculantes para las partes.

2. Los beneficios de la cooperación

Las Comunidades autónomas deben tomar conciencia de las bondades de cooperar entre ellas. Lo cierto es que unas relaciones fuertes entre las Comunidades autónomas favorecerían el funcionamiento eficaz y armónico del Estado. En este sentido, la cooperación no solo favorece la eficacia, sino también la eficiencia, es decir, no solo será eficaz para conseguir las metas indicadas, sino que esto se puede realizar de un modo más eficiente, con una mejor utilización de los recursos. Ello porque las Comunidades Autónomas pueden compartir, no solo buenas prácticas, sino también algunos recursos. Además la cooperación entre comunidades autónomas puede servir para una mayor armonización del Estado. Este tipo de relaciones permiten entre otras cosas que las CCAA puedan hacer frente a problemas comunes que sobrepasan el ámbito de la propia Comunidad autónoma²⁸, sin la necesidad de una intromisión del poder central, en materias atribuidas a éstas. El que varias Comunidades autónomas se vean afectadas por algo, ha venido sirviendo como pretexto al Estado para regular y ejercer competencias atribuidas a éstas. Las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal permiten que las competencias sean ejercidas por quien legalmente

²³ MENÉNDEZ REIXACH, A., *Los convenios entre...*, op. cit., p. 99.

²⁴ Advierte TAJADURA que “las Cortes nunca podrán autorizar un acuerdo que, en sentido amplio, no signifique gestión y prestación, ya que, en caso contrario, estaría autorizando un traspaso de la titularidad de las competencias, operación para la cual como poder constituido que son no están legitimadas” TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios...”, op. cit., p. 223.

²⁵ Aunque algunas CCAA si que han identificado el término “propios” con “competencias exclusivas”, señalándolo así en sus Estatutos, como es el caso de la Comunitat Valenciana (art. 59).

²⁶ TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios...”, op. cit., p. 224.

²⁷ STC 44/1986, de 17 de abril (FJ 3).

²⁸ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios...”, op. cit., p. 108.

las tiene atribuidas, es decir, por las CCAA. Supone además una alternativa a la recentralización de competencias, esta cuestión, que ha saltado al debate político en los últimos meses, podría solucionarse si las CCAA cooperasen entre si. La cooperación permite a las CCAA una gestión más eficaz de sus competencias, pudiendo reducir gastos y esfuerzos. Pero la cooperación, no solo nos ofrece la posibilidad de hacer frente a intereses comunes, sino también contrapuestos, pudiendo ser una vía de solución de conflictos entre las CCAA²⁹.

Otra de las ventajas de la cooperación es la posibilidad de que las CCAA puedan concertar una posición común sobre determinados problemas, reforzándose su posición negociadora ante el Estado. La existencia de foros de concertación entre las CCAA, permite a su vez la puesta en marcha de mecanismos multilaterales evitando que se tenga que recurrir a la bilateralidad. El proceso de integración europea nos lleva a la necesidad de participación de las instancias territoriales en las decisiones estatales... Fase ascendente y fase descendente.

Por tanto, tanto la existencia de unos intereses comunes (hacer frente a intereses comunes), o contrapuestos (solución de conflictos), como la formación de una posición común (mayor fuerza y presión frente al Estado), evitando la intervención del poder central, hacen de la cooperación entre CCAA un instrumento imprescindible para la correcta articulación del Estado autonómico y para una mayor cohesión del mismo.

Parece ser que, hasta el momento, no se había percibido por las Comunidades autónomas una necesidad de colaboración. La aparición en un primer momento de los Encuentros entre CCAA que actualmente han derivado en la Conferencia de Gobiernos de las CCAA supone un paso decisivo en el impulso y desarrollo de la cooperación horizontal. Se ha creado, por iniciativa de las mismas Comunidades Autónomas, un marco en donde poder cooperar, dotándolo de una cierta intitucionalización mediante la elaboración de un Reglamento. Se han promovido un gran número de convenios y se han propuesto, la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos de carácter horizontal.

3. Un pequeño paso en la cooperación horizontal de carácter multilateral: La Conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas

En España, como ya se ha señalado, la Conferencia de Presidentes es de carácter vertical, pero en los últimos años han sido cada vez más las voces que se han ido sumando a la reivindicación de una conferencia de Presidentes de

²⁹ AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J. "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas», en: TORNOS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Institut de Dret Públic, Madrid, 2001, pp. 3 y sig.

carácter horizontal, como foro de reunión de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y sin la participación del Presidente del Gobierno.

El 9 de julio de 2008 se celebró en Zaragoza el primer Encuentro entre CCAA para el desarrollo de sus Estatutos de autonomía, al que asistieron las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Comunitat Valenciana, Aragón, Illes Balears y Castilla y León. Todas ellas habían reformado sus respectivos Estatutos en la oleada de reformas que acompañó a la VIII Legislatura. Estas reuniones, creadas como instrumento de cooperación horizontal para coordinar el desarrollo de los nuevos Estatutos y para una mayor cohesión del Estado Autonómico, contaron pronto con nuevas incorporaciones, a partir del VII Encuentro se fueron sumando el resto de CCAA a excepción de Asturias.

Estos encuentros se dotaron de unas normas de funcionamiento básicas exentas de rigidez en donde se señalan entre otras cosas la naturaleza y fines de los Encuentros, la composición de los mismos, la convocatoria, la realización de los encuentros, los acuerdos y la organización de los mismos. Se establecía como finalidad la puesta en común de los asuntos que les afecten o interesen, el intercambio de información, así como la configuración de las líneas de actuación que puedan conducir a la firma de convenios de cooperación o instrumentos de colaboración para el mejor ejercicio de las competencias propias en beneficio de los ciudadanos.

En el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010, se acordó transformar el modelo de reuniones que se estaban llevando a cabo en "Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas", acordándose también designar a la Comunidad Autónoma de Aragón como sede de la Secretaría Permanente de la Conferencia. Esta Conferencia, institucionalizada mediante un acuerdo entre las CCAA, tiene como uno de los retos más próximos la preparación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, ésta reunión, puede significar, por tanto, el paso previo a la existencia de un órgano de relación política entre éstos.

El 21 de marzo de 2011, se celebró en Santander la I Conferencia de Gobiernos de CCAA. La Conferencia se constituye como un instrumento de colaboración y cooperación entre las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y es el foro de diálogo permanente de las mismas. Su finalidad es promover la colaboración y cooperación política y administrativa entre las diferentes CCAA para consolidar y mejorar la descentralización política y administrativa del Estado. La Conferencia se ha marcado como objetivos el impulso de la colaboración tanto entre CCAA como entre éstas y el Estado, así como la promoción de acciones políticas en los asuntos de Estado y facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Está formada por el Pleno, la Presidencia y la Secretaría Permanente. El Pleno,

que es el máximo órgano directivo de la Conferencia se reunirá en sesión ordinaria dos veces al año que se harán coincidir con la primera semana de los meses de marzo y noviembre. A petición de al menos nueve miembros se pueden reunir en sesión extraordinaria. El Pleno cuenta con una Comisión Técnica integrada por representantes de cada CA con rango mínimo de Director General que se encarga de preparar las reuniones de la Conferencia. Además se pueden crear comisiones específicas o grupos de trabajo. Los representantes de las CA en el Pleno y en las Comisiones podrán ir acompañados por expertos según las diferentes materias que se traten. La Presidencia tiene carácter rotatorio y se ejerce por el representante de la CA donde se va a celebrar la reunión por el periodo de 6 meses, que van de el 1 de enero y el 30 de junio y entre el 1 de julio y el 31 de diciembre. La Secretaría de cada reunión es ejercida por la misma comunidad que ejerza la Presidencia. La Secretaría insta la celebración de las reuniones preparatorias cuando se estime necesario e insta la convocatoria de la conferencia. Además existe una Secretaría Permanente, que tendrá la sede en la CA que se determine, y que lleva a cabo funciones de seguimiento, comunicación, preparación y custodia de la documentación de la Conferencia.

Está previsto que la Conferencia pueda invitar a participar en sus reuniones al Gobierno de España, además tras cada reunión, se informará al Gobierno de España de los acuerdos adoptados, manteniendo así entre ambas instancias una relación de colaboración.

La Conferencia puede realizar tanto Deliberaciones sobre cuestiones políticas de interés común, como Acuerdos. Los Acuerdos pueden consistir en declaraciones y otras acciones políticas o pueden tener por finalidad impulsar la suscripción de convenios de colaboración, la formalización y firma de los cuales, genere obligaciones jurídicas, o de protocolos de colaboración para el establecimiento de principios o líneas de actuación común, que no generen obligaciones jurídicas.

Los acuerdos que consistan en declaraciones y otras acciones políticas que no generen vinculación jurídica se adoptan por unanimidad, no obstante, si una propuesta es apoyada por al menos 15 Gobiernos, se entiende como la toma de posición de la Conferencia. Los acuerdos que consistan en impulsar convenios o protocolos de colaboración se adoptan por unanimidad y excepcionalmente por acuerdo mayoritario. A tal efecto, cuando no se alcance la unanimidad en una reunión, la Comunidad o Comunidades Autónomas que promueven el acuerdo, buscarán una fórmula de compromiso con las demás para poder aprobar el acuerdo en la sesión siguiente. Si no fuera posible, el acuerdo podrá ser adoptado si obtiene el apoyo de la mayoría de las Comunidades Autónomas y ninguna manifiesta su oposición a que las demás lo suscriban.

La creación, primero de los Encuentros y recientemente de la Conferencia de Gobiernos, resulta muy positiva. Por primera vez las CCAA cuentan con un foro donde poder colaborar e intercambiar información y representa un gran impulso

para la cooperación horizontal multilateral. De hecho, desde que se constituyeron los encuentros se han aprobado ya dos convenios de colaboración, uno para la coordinación de redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género y otro para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores, además de un Protocolo de colaboración para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. Y se han impulsado otros 8 convenios y 6 protocolos, además de diversos Acuerdos y Declaraciones. La cifra, que no parece ser muy elevada, en realidad sí que lo es, si tenemos en cuenta el escaso número de convenios que hasta la fecha habían sido suscritos entre CCAA, cifra que se reduce cuando hablamos de convenios horizontales de carácter multilateral.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO

Como ya se ha descrito anteriormente, la extrema rigidez derivada del artículo 145 CE y la remisión realizada por el mismo, para la concreción de los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas pueden celebrar convenios para la gestión y prestación de servicios propios, así como la determinación por los Estatutos del carácter y efectos correspondiente a la comunicación a las Cortes Generales, hace que, en la práctica, la cooperación horizontal mediante estos instrumentos sea poco ágil y repleta de problemas. Los problemas, como hemos visto, derivan de la multiplicidad de regulaciones, muchas veces no coincidentes, que realizan los distintos Estatutos de autonomía. La mayor parte de los Estatutos han desnaturalizado el término "comunicación", otorgando la posibilidad a las Cortes Generales de recalifica un convenio en acuerdo, facultad esta que no les es propia, sino que debería ser función de los propios estatutos la determinación de que se entiende por uno u otro³⁰. Otras han incluido un trámite parlamentario incompatible con la agilidad que deberían tener estos instrumentos.

Es necesario, por tanto, que se homogeneice la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, eliminando restricciones innecesarias y convirtiendo a los convenios en un instrumento útil, ágil y eficaz. En este sentido sería necesario eliminar la remisión de la regulación de estos instrumentos a los Estatutos de Autonomía para que fuese, compartiendo la opinión de TAJADURA³¹, una Ley que regulara la Cooperación, la que regulase estos instrumentos. Esto evitaría que las Comunidades Autónomas actuaran al margen de la legalidad en la firma de convenios, como está produciéndose en la práctica, donde muchas comunidades autónomas, que tienen establecido el trámite parlamentario para la aprobación de los convenios, intenten evadir este trámite, poniendo en peligro la validez del convenio.

³⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*, op. cit., p. 415.

³¹ TAJADURA TEJADA, J., "Los convenios...", op. cit., p. 231.

Por otra parte, la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, supone un gran paso para la cooperación horizontal, pero es necesario que exista un foro institucionalizado de relaciones al más alto nivel, entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas, sin la participación el Estado, esto es, una Conferencia de Presidentes de carácter horizontal.

Por su parte, la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA debería permanecer y realizar por un lado el trabajo de preparación de la Conferencia de Presidentes y por otra dedicarse a la cooperación en cada sector, al igual que lo hacen las Conferencias sectoriales en el plano vertical.

Es necesaria una reforma del Estado Autonómico en clave federal, ya se ha repetido en innumerables ocasiones, que el federalismo es antes técnica que ideología, y ese es el camino a seguir para hacer más funcional, no solo la cooperación horizontal, sino el funcionamiento mismo del Estado autonómico, debemos, por tanto, incluir técnicas propias del federalismo cooperativo. Este tema ha sido tratado por gran parte de la doctrina, donde se afirma que debemos cerrar el modelo de estado y hacerlo en clave federal. Escapa a este trabajo un análisis pormenorizado de estas cuestiones, aunque algunas de ellas han sido reseñadas, pero no por ello resulta menos importante, y conveniente, realizar esta afirmación.

Por último solo nos queda plantear una última cuestión, que a pesar de su aparente sencillez, es quizá la más difícil de cambiar, la falta de una cultura federal o de una cultura de la cooperación. La cooperación como ya se ha señalado es de carácter voluntario, por tanto, mientras las Comunidades autónomas no perciban las bondades de cooperar entre si y sigan ancladas en un individualismo perverso, la cooperación está abocada al fracaso. Aunque consiguiésemos hacer todas las reformas legislativas y constitucionales, sin una voluntad de cooperar, de llegar a acuerdos, de poder realizar un proyecto común, la cooperación no puede funcionar.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", en TORNOS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2001.

ALBERTÍ ROVIRA, E., "Los convenios entre Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre, 1994, pp. 107-128.

ALBERTÍ ROVIRA, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto 1985.

ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ARAGÓN REYES, M., "Estado jurisdiccional autonómico", en *RVAP*, núm. 16, 1986,

BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A. *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 46-60.

CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006.

CÁMARA VILLAR, G., "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004.

CORCUERA ATIENZA, J., "Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002.

CORCUERA ATIENZA, J., "Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga", en *Sistema*, núm. 118-119, 1994.

CRUZ VILLALÓN, P., "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", en CANO BUESO, J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990.

CRUZ VILLALÓN, P., "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981.

GARCÍA MORALES, M.J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las

relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009.

GARCÍA MORALES, M.J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002.

GARCÍA MORALES, M.J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos, Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985.

MENÉNDEZ REIXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.

MENÉNDEZ REIXACH, A., “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.

PORRAS NADALES, A.J., “Estado Social y Estado Autonómico”, en *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, págs. 1229-1255.

ROIG MOLÉS, E., “La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania”, en AJA, E., *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

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

TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, 2ª ed., Granada, 2000.

TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, en *REAF*, núm. 11, octubre 2010, pp. 207-255.

TEROL BECERRA, M., *El conflicto positivo de competencia*, Junta de Andalucía-Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

TERRÓN MONTERO, J., y CÁMARA VILLAR, G., “Principios y técnicas de cooperación en los estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, en CANO BUESO, J. (coord.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1990.

TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

TOMÁS y VALIENTE, F., *El reparto de competencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.