

ELEMENTOS DE ASIMETRÍA EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN CONVENCIONAL

María Jesús García Morales
Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política
Universidad de Barcelona

En el Estado de las Autonomías la colaboración se ha convertido en una pieza esencial como sucede en todos los sistemas compuestos. Sin embargo, en nuestro sistema esa colaboración presenta unos perfiles propios en el ámbito comparado. En esta comunicación se pretende examinar en qué medida la existencia de determinadas CCAA con una personalidad específica y diferenciada se ha podido proyectar sobre las relaciones de colaboración formalizadas a través de convenios tanto en el nivel vertical (Estado-CCAA) como horizontal (entre CCAA).

I. DIVERSIDAD Y COLABORACIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES EUROPEOS

La existencia de hechos diferenciales que singularizan a ciertas CCAA es uno de los elementos estructurales del Estado autonómico y además un elemento específico frente a la mayoría de sistemas federales europeos¹. En tales sistemas pueden existir colectividades con unos rasgos particulares, pero no hay un reconocimiento constitucional de hechos diferenciales a algunas de ellas, pues en la propia formación de estos sistemas por regla general no suele aparecer -o por lo menos no con la misma intensidad que en el Estado autonómico- un problema de encaje de ciertos pueblos con una personalidad diferenciada. En algunos de estos sistemas hay, por tanto, comunidades con acusadas peculiaridades culturales y lingüísticas como en Suiza, o bien históricas como en algunos Länder alemanes y austriacos, pero tales elementos no suelen conferirles una posición específica en el conjunto ni siquiera a nivel de competencias donde la regla suele ser la igualdad competencial entre todas ellas.

¹ Sobre el hecho diferencial como eje específico del Estado autonómico frente a la mayoría de sistemas federales occidentales, *vid.*, E. AJA, “La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1986, en especial págs. 177-178.

En estos sistemas de dilatada tradición cooperativa ¿la colaboración ha sido una vía para hacer valer a esas colectividades sus rasgos diferenciados? El Derecho Comparado muestra que la colaboración tiene un carácter ambivalente: puede servir a distintos fines y entre ellos, como se verá, también a la diferenciación. Sin embargo, la función más importante de la colaboración en todos esos sistemas ha sido permitir a las diversas instancias abordar proyectos conjuntos y conseguir un tratamiento unitario en ciertos sectores para resolver de forma eficaz las tareas de un Estado moderno. De esta forma, la principal virtualidad de la colaboración radica en su capacidad para encarar, sin un proceso de centralización, esas nuevas funciones estatales y lograr soluciones uniformes en todo el territorio federal a través de la codecisión entre la Federación y/o las instancias territoriales². La colaboración no ha sido, por tanto, de forma primordial un cauce para manifestar la diferencia; y, por ello, colectividades con una identidad propia más acusada han buscado otras vías para hacer valer su individualidad, como es el caso de la colaboración transfronteriza con regiones con las que comparten elementos culturales o lingüísticos³.

Sólo de forma bastante excepcional, el Derecho Comparado, concretamente el sistema alemán, muestra algunos ejemplos de cómo la colaboración también puede reflejar la existencia de comunidades con rasgos específicos. En Alemania no hay colectividades con acusadas peculiaridades, pero Baviera, Bremen o Hamburgo, justamente los tres Länder que mantuvieron sus fronteras históricas y no fueron recreados de forma artificial tras la II Guerra Mundial, han defendido una identidad específica basada en un pasado histórico propio. La colaboración entre la Federación y estos Länder, básicamente a través de convenios bilaterales, ha permitido articular en ámbitos muy concretos un cierto trato diferenciado. Así, en materia de policía, durante los años cincuenta se suscribieron convenios entre la

² K. HESSE, "Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik", *Festschrift Gerhhard Müller*, Tübingen 1970, págs. 141 y ss.; E. ALBERTÍ, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, págs. 359 y ss..

³ Así, por ejemplo, se ha explicado la participación de los Cantones suizos francófonos, junto a regiones francesas, en organizaciones suprarregionales tales como la *Communauté de travail jurasienne* o el *Conseil du Léman*, vid. D. SCHINDLER, "Diffenzierter Föderalismus", en W. HALLER, G. MÜLLER, A. KÖLZ y D. THÜRER (Eds.), *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1989, págs. 373-374. En el sistema helvético incluso ha surgido en los últimos años una reivindicación de diferenciación en clave de desigualdad competencial perceptible en Cantones francófonos. En concreto, la *Ligue Vaudoise*, un movimiento del Cantón de Vaud (el Cantón francófono más grande y uno de los prósperos), ha defendido, de momento sin éxito, desde 1987 y en el último proceso de reforma constitucional un "federalismo diferenciado" que consistiría en introducir un procedimiento para que un Cantón pueda solicitar una retransferencia de competencias siempre que efectivamente pueda ejercerlas y ello se apruebe en referéndum y por los otros Cantones. Sobre esa iniciativa vid. D. SCHINDLER, *op.cit.*, pág. 376. Asimismo, en la doctrina austriaca, una propuesta de mayor diferenciación en el Estado federal básicamente en el nivel competencial puede verse en P. PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat*, Wilhelm Braumüller, Wien, 1992.

Federación con cada uno de esos Länder donde se pactó que el control de pasaportes se ejercería por los cuerpos de policía de tales Länder, por más que desde 1951 ésta era una función exclusiva de la Policía federal de fronteras. Pese a la cuestionada la licitud de tales convenios, incluso bajo la afirmación de creación de un “derecho especial” de base contractual⁴, éstos mantuvieron su vigencia hasta los años setenta, momento en que fueron sustituidos por otros convenios entre las mismas partes y de contenido similar.

Sin embargo, posiblemente sea en materia portuaria donde de forma más clara la colaboración ha traducido la posición específica de un Land. Históricamente Hamburgo ha gozado de un tratamiento especial en cuestiones aduaneras como puerto franco; y por ello es el único Land que ha suscrito sucesivos convenios con la Federación para delimitar las competencias de sus autoridades portuarias en materia aduanera⁵. Pero además, este Land ha defendido bajo vigencia de la Ley Fundamental de Bonn ciertos derechos territoriales que unas normas aprobadas en 1937 le confirieron en la desembocadura del Elba. Tales derechos, una especie de servidumbre sobre un territorio que propiamente correspondía al Land de Baja Sajonia, se reflejaron expresamente en un convenio celebrado entre ambos Länder en 1961 (y todavía vigente) mediante el cual éste último transfirió ciertas competencias sobre aquel enclave a la Ciudad hanseática⁶.

⁴ En ese sentido, WACKE durante el debate del XIX Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Público en 1960, *vid. en Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 19, Walter de Gruyter, Berlin, 1961, págs. 131-132. Originariamente, bajo el II Reich, algunos convenios entre el Reich y los Länder (los llamados *Nebenverträge*) sirvieron para crear “derechos especiales” a favor de ciertos Länder junto a los “derechos especiales” que la Constitución de 1871 ya garantizaba a algunos de ellos (*Sonderrechte* reconocidos entre otros a Bremen, Hamburgo, Baden, y sobre todo a Baviera y Prusia), *vid. E. BAUER, Die Bestandkraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern*, Duncker & Humblot, Berlin, 1971, pág. 20. Con la desaparición del fundamento monárquico-contractual, el federalismo alemán se apartó desde los tiempos de Weimar de la idea de “derechos especiales”.

⁵ Sobre esa situación especial de Hamburgo, que incluso bajo la Ley Fundamental de Bonn se ha justificado en un Tratado entre Hamburgo y el Reich en materia aduanera de 1881, *vid. C.H. GLATZ y D. HAAS, “Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952”, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1957, pág. 227. Algunos de los convenios suscritos entre Hamburgo y la Federación en materia aduanera en R. GRAWERT, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, 1967, págs. 301-302. En síntesis, el mencionado Tratado entre Hamburgo y el Reich de 1881 (nunca derogado) integraba a Hamburgo en el espacio aduanero del Reich pero aseguraba un estatus de puerto franco al puerto de Hamburgo. La Ley de desarrollo de la unión de la Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo al ámbito aduanero alemán, de 16 de febrero de 1882 (RGBl. 1882, Nr. 7, pág. 39), confirmó ese estatuto de puerto franco, que no se modificó ni por la Ley de unión de fronteras, de 1 de julio de 1869, ni por las leyes aduaneras posteriores, de 20 de marzo de 1939 y de 14 de junio de 1961. Es más su posición como puerto franco ha sido reconocida en disposiciones europeas y en las normas internas alemanas aprobadas en su desarrollo en materia aduanera (más conocidas como *EU-Zollgrundgesetz* o *Zollkodex*) (Fuente: Ministerio federal de Finanzas, 7 de mayo de 1999).

⁶ Esos derechos territoriales aparecen expresamente mencionados en la Constitución de Hamburgo (art. 2) y traen causa de la *Groß-Hamburg-Gesetz*, una ley aprobada bajo el III Reich que configuró las fronteras del Land de Hamburgo. El convenio entre ambos Länder donde se transferían las competencias sobre el enclave de Cuxhaven a Hamburgo es además el único convenio que en Alemania tiene rango constitucional porque fue

Tales casos muestran que la colaboración, especialmente la de carácter bilateral, puede articular relaciones singulares en clave de diferenciación, pero, como se apuntó son supuestos sumamente excepcionales. Por regla general la colaboración no es en el ámbito comparado una vía para reflejar rasgos específicos de una colectividad ni tampoco para hacer valer una voluntad política de trato diferenciado frente al resto. Las técnicas de colaboración, y en especial los convenios, se desarrollan en los sistemas federales europeos para afrontar problemas como la planificación educativa, la protección medioambiental o la financiación sanitaria; es decir, para abordar actuaciones conjuntas entre la Federación y las instancias territoriales, o bien sólo entre éstas, consiguiendo así ámbitos de actuación sin intervención federal. Por ello, se han creado unas relaciones de colaboración, tanto a nivel vertical como horizontal, que presentan un carácter multilateral cuando se trata de acometer proyectos conjuntos, mientras que la regla de la bilateralidad se circunscribe a la resolución problemas específicos que pueden surgir entre dos instancias.

II. HECHOS DIFERENCIALES Y COLABORACIÓN CONVENCIONAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

A diferencia de los sistemas federales europeos, la colaboración en el Estado autonómico, y en concreto las relaciones a través de convenios, presentan dos rasgos específicos: en el nivel vertical su acusada bilateralidad y en el nivel horizontal la escasísima presencia de relaciones convencionales entre CCAA⁷. ¿La existencia de CCAA con una personalidad específica y diferenciada ha influido en ese desarrollo de la colaboración? Para abordar esta cuestión cabe dissociar dos planos: uno, si las relaciones convencionales han servido para articular cuestiones relativas al *hecho diferencial en su dimensión constitucional*, es decir, a aquellos rasgos específicos reconocidos en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía; y, otro, si esas relaciones convencionales son el resultado de una *voluntad política de diferenciación* impulsada por los Gobiernos de CCAA que tienen esos

autorizado por el Parlamento de Baja Sajonia con la mayoría necesaria para la reforma de la Constitución del Land. Sobre este caso, *vid.*, H.P. IPSEN, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung*, Ludwig Appel, Hamburg, 1956, págs. 63 y ss.; y H. NEUMANN, *Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung*, 2ª ed., Stuttgart Berlin München Hannover, 1987, págs. 255-256.

⁷ Se trata de dos rasgos destacados insistentemente por la doctrina. Al respecto, *vid.* por ejemplo, E. AJA, “Valoración general” y E. ALBERTÍ, “La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas: Relaciones con las Comunidades Autónomas”, ambos en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónoma 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, págs. 28-29, y págs. 64-73 respectivamente.

hechos diferenciales⁸. Como se verá, la explicación de las peculiares relaciones de colaboración convencional en el Estado autonómico más bien radica en este segundo plano, aunque una cuestión diversa es si esa voluntad de diferenciación se consigue realmente a través de los convenios de colaboración.

En efecto, cabe adelantar que en el caso de los convenios verticales, la bilateralidad de su suscripción ha podido ser entendida como una forma de interlocución diferenciada entre el Estado y CCAA con inequívocos hechos diferenciales. Sin embargo, en la práctica la suscripción bilateral de convenios se produce también con el resto de CCAA; y además, desde el punto de vista material, las acciones pactadas convencionalmente entre el Estado y CCAA con una personalidad particular no suelen diferir en exceso de las que se acuerdan con las demás. Por su parte, en las relaciones convencionales entre CCAA, esa voluntad de diferenciación a través del trato bilateral con la instancia central ha sido en efecto una de las causas del ínfimo número de convenios horizontales suscritos. Pese a ello se trata de un instrumento que, como se verá, podría reafirmar rasgos diferenciales de algunas CCAA.

Hechas estas precisiones, cabe señalar que la búsqueda de elementos de asimetría en las relaciones de colaboración que se formalizan a través de convenios no radica propiamente en la percepción de un determinado grado de heterogeneidad en las relaciones convencionales entre el Estado y CCAA con una personalidad diferenciada o entre esas mismas CCAA. Más bien el elemento de asimetría se produce dentro de las propias relaciones de colaboración; es decir, respecto a la situación de clara descompensación entre los dos niveles de relaciones convencionales, donde contrasta el abrumador recurso a los convenios verticales y el insignificante volumen de la colaboración convencional horizontal.

1. La acusada bilateralidad de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas: falsa asimetría en la colaboración convencional vertical

El número de convenios verticales no ha dejado de crecer en el Estado autonómico. Ha sido un incremento lento y progresivo desde 1989 que en 1998 ha llegado a una cifra de 566

⁸ Sobre la distinción de esos dos planos, *vid.*, J.F. LÓPEZ AGUILAR, “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y “el hecho autonómico constitucionalmente relevante””, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, en especial págs. 32-33. En relación al primero de ellos, *el mismo*, págs. 34 y

convenios suscritos casi en su totalidad de forma bilateral entre el Estado y una CA⁹. Si anualmente se singularizan esas cifras por CCAA se coligen dos datos:

Por una parte, Cataluña y Galicia se encuentran desde 1989, y anualmente, entre las Comunidades que suscriben un mayor número de convenios, casi siempre se sitúan por encima de la media anual (por ejemplo, en 1998 con una media de 32 convenios: Galicia suscribió 46 y Cataluña 45). Sin embargo, ese dato por sí solo no parece expresar un trato bilateral diferenciador frente al resto, pues junto a esas Comunidades también aparecen a la cabeza en volumen de convenios otras como Madrid o Murcia (en 1998: 42 y 33 respectivamente), que no tendrían una identidad específica comparable a la de aquellas.

Por otro lado, el País Vasco y Navarra son año tras año las CCAA con el índice más bajo de convenios verticales (en 1989 con una media de 10 convenios: el País Vasco suscribió 4 y Navarra 8; en 1998 con una media de 32: el País Vasco concluyó 5 y Navarra 9). Sin embargo, tampoco parece que ello deba entenderse en clave de diferenciación. La suscripción de convenios verticales aparece normalmente anudada a importantes compromisos financieros que asumen ambas partes o incluso a veces sólo el Estado. Por ello, el escaso número de convenios suscritos por estas dos Comunidades más bien podría ligarse a sus peculiares sistemas de financiación que les permiten una mayor autofinanciación de proyectos propios.

En cualquier caso, como se ha apuntado, la bilateralidad de las relaciones de colaboración convencional a nivel vertical se ha convertido en uno de los rasgos del Estado autonómico frente a otros sistemas políticamente descentralizados. En efecto, en los modelos federales europeos la bilateralidad se circunscribe, como se vio, a la resolución de problemas específicos entre la instancia central y cada una de las instancias territoriales, mientras que problemas generales se resuelven a través de convenios multilaterales. La peculiaridad del caso español estriba en que la bilateralidad no sólo sirve para resolver problemas privativos de una Comunidad, sino que de forma creciente y sistemática se utiliza como método de actuación general en las relaciones de colaboración del Estado con cada una de las Comunidades Autónomas, incluso aunque se trate de desarrollar programas idénticos en todas

ss.; y E. AJA, “La dimensión constitucional del hecho diferencial”, *op. cit.*, págs. 178 y ss.

⁹ Los datos anuales sobre los convenios y un comentario exhaustivo sobre las relaciones convencionales pueden consultarse en E. ALBERTÍ, “La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas: Relaciones con las Comunidades Autónomas”, en los *Informes Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* de 1989, 1990, 1991, y en los *Informes Comunidades Autónomas* del Instituto de Derecho Público desde 1992, todos ellos dirigidos

ellas.

Posiblemente, esa forma de colaborar refleja una lógica de negociación bilateral que apareció en el periodo de formación de las CCAA. Por una parte, a diferencia de los sistemas federales europeos, la colaboración en el Estado autonómico no surgió para acometer proyectos conjuntos sino ligada a un proceso claramente bilateral como es el proceso de trasposiciones, y aunque hoy también sirve para abordar múltiples actuaciones conjuntas, ese origen ha favorecido su carácter marcadamente bilateral¹⁰. Junto a ello, la existencia durante aquel periodo de una mayoría política de signo idéntico a nivel central y en la mayor parte de las CCAA permitió al Gobierno central relacionarse con las CCAA del mismo signo a través del partido y fomentar el trato bilateral en las relaciones con Cataluña, País Vasco y Galicia (las tres CCAA de color político diferente) gobernadas además dos de ellas por partidos nacionalistas que han mostrado su inclinación por una interlocución bilateral que las diferenciara frente al resto¹¹.

En un primer momento esa preferencia por el trato bilateral como signo de diferenciación pudo reflejarse en la colaboración que se formalizaba mediante convenios entre algunas de esas Comunidades y el Estado. Sin embargo, la generalizada suscripción bilateral de convenios también con el resto de CCAA, incluso en una proporción a veces similar a la de aquellas, y sobre todo el hecho de que la mayor parte de ellos respondan a convenios-tipo de contenido casi idéntico han reducido notablemente la potencial capacidad de diferenciación que ofrece el trato bilateral a través de convenios.

a. ¿Bilateralidad real o formal?: los convenios de suscripción múltiple

Los convenios bilaterales entre el Estado y una CA son un instrumento idóneo para solucionar problemas específicos entre ambas instancias. Las CCAA con hechos diferenciales inequívocos han recurrido a los convenios con el Estado para resolver problemas de índole

por el Profesor E. AJA hasta 1997 y por el Profesor J. TORNOS el correspondiente a 1998.

¹⁰ Por ejemplo, rara vez los Reales-Decretos de traspaso no se remitieron a convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente para delimitar con más precisión las competencias entre ambas partes. Al respecto, *vid.*, S. MUÑOZ MACHADO, “La praxis autonómica en el Estado español”, en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, IVAP, Oñati, 1987, pág. 135; y J. TORNOS y T. FONT, *Las relaciones entre la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña en los Reales Decretos de transferencias*, ESADE, Barcelona, 1984.

¹¹ Sobre este extremo *vid.* especialmente E. AJA, “La construcción y evolución del Estado Autonómico en España (1977-1995)”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1996, pág. 183.

bien diversa. En la mayoría de los casos se trata de cuestiones que pueden presentarse en el resto de Comunidades, como la rehabilitación urbanística de ciertas zonas, o bien proyectos relacionados con infraestructuras viarias o sanitarias. Por el contrario, en muy pocos supuestos los convenios versan sobre materias que inciden sobre hechos diferenciales privativos de una CA como, por ejemplo, la lengua propia. Quizás el caso más destacado sea el de los convenios suscritos en 1998 entre el Estado con Cataluña y con Galicia para la publicación de las leyes estatales en las respectivas lenguas cooficiales¹².

Más allá de la resolución de problemas específicos de una Comunidad, los convenios bilaterales también pueden servir para abrir una nueva línea de colaboración, o bien para ensayar en una Comunidad experiencias piloto en un sector determinado¹³. En estos casos la bilateralidad de los convenios puede convertirse en una vía que permita a algunas CCAA mostrar su voluntad política de diferenciación, pues podrían hacer valer su identidad propia mostrándose como pioneras frente al resto. Sin embargo, ese efecto sólo se produciría hasta que esa nueva línea de colaboración o las actuaciones objeto de la experiencia piloto se sigan o extiendan al resto; y además, no es un dato contrastado que las CCAA con una personalidad más diferenciada sean las que en todo caso hagan uso de esa posibilidad¹⁴.

Cabe destacar que aquellos convenios que propiamente responden a la lógica de la bilateralidad (tratamiento de problemas específicos o algunas iniciativas precursoras) sólo representan en cada CA una pequeña porción del grueso de convenios que suscriben (entre el 10%-30% según el año y la CA). En realidad, la mayoría de ellos son convenios mediante los

¹² Se trata de los convenios entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña para la publicación de las leyes en lengua catalana (BOE 25 de abril de 1998) y entre aquella y la Junta de Galicia para la publicación de las leyes en lengua gallega (BOE 20 de junio de 1998), ambos suscritos en el marco del Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas. También inciden sobre el hecho diferencial de la lengua otros convenios como el suscrito entre el Estado y la Generalidad de Cataluña sobre normalización lingüística, de 19 de abril de 1990, o convenios anuales en materia de estadística donde se acuerda el formato bilingüe en aquellas Comunidades con lengua propia.

¹³ Dentro del primer caso puede mencionarse el convenio entre el Ministerio del Interior y la Generalidad de Cataluña por el que se encomienda a la Generalidad la gestión del proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza General Básica de Instituciones Penitenciarias (BOE 23 de junio de 1998). La posibilidad de recurrir a este instrumento, el convenio de encomienda de gestión, está abierta a todas las CCAA, pero hasta el momento (sobre datos de convenios publicados en el BOE en 1998) sólo Cataluña ha hecho uso expreso de esta vía para conseguir una encomienda del Estado a la CA, y en concreto para la gestión del mencionado proceso. Dentro del segundo caso, la puesta en marcha de iniciativas experimentales, cabe señalar el convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña en materia de servicios sociales (BOE 31 de marzo de 1998), conforme al cual se acuerda la participación del Ministerio en el sistema de prestaciones económicas individuales de solicitantes de servicios sociales iniciado en Cataluña.

¹⁴ Así, también se han acordado programas experimentales con otras CCAA: por ejemplo, en el convenio entre Murcia y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales para un programa de atención socio-sanitaria (BOE 1 de abril de 1998).

cuales se desarrolla un programa conjunto impulsado o incluso acordado en el seno de las Conferencias Sectoriales o de sus grupos de trabajo, que sin embargo acaba formalizándose a través de un convenio entre el Estado con cada CA. Así, en 1997 sobre un total de 365 convenios, 234 (el 64%) respondían a 26 convenios-tipo que fueron suscritos bilateralmente con varias CCAA¹⁵. Buena parte de ellos corresponden a programas en materia de servicios sociales que se firman año tras año por casi todas las CCAA¹⁶. Ello genera una situación de “bilateralidad artificial” o “multilateralidad encubierta”¹⁷, que confirma la preferencia en el Estado autonómico por el trato bilateral incluso para articular auténticos programas generales, aun cuando existen fórmulas -como los convenios de Conferencia Sectorial del art. 5.3 LRJAPyPAC - que podrían servir para formalizar directamente tales acciones de una forma multilateral.

b. Órganos de colaboración y bilateralidad convencional en el nivel vertical: Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales de Cooperación en el proceso de suscripción de convenios

La experiencia cooperativa de otros sistemas revela que la existencia de órganos de colaboración puede predeterminar los rasgos de la actividad convencional. ¿En qué medida los canales de colaboración orgánica en el sistema autonómico han podido contribuir a la acusada bilateralidad de los convenios verticales?

Por una parte, las Conferencias Sectoriales entre el Estado y las CCAA, constituidas para colaborar en ámbitos concretos de la acción estatal, son un buen presupuesto para multilateralizar tanto los procesos cooperativos como los convenios que los formalizan.

¹⁵ E. ALBERTÍ, “La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas: Relaciones con las Comunidades Autónomas”, E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 66; también sobre la importancia creciente de esos convenios-tipo, A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, “Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico”, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 498-499.

¹⁶ Comunidades con claros hechos diferenciales como Cataluña o Galicia participan anualmente en tales convenios como los relativos a pueblo gitano, malos tratos, atención a la primera infancia, o programas específicamente dirigidos a mujeres. Por su parte, el País Vasco participa habitualmente en el convenio sobre programas específicamente dirigidos a mujeres, y en otros convenios también de suscripción múltiple en el ámbito sanitario (así, convenios en materia de farmacovigilancia) o en materia de estadística y catalogación (por ejemplo, convenios para la elaboración del Catálogo del Patrimonio Bibliográfico).

¹⁷ Así gráficamente E. ALBERTÍ, “La actividad del Estado respecto a las Comunidades Autónomas: Relaciones con las Comunidades Autónomas”, J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, pág. 67.

Ciertamente estos órganos han desempeñado un importante papel para lograr una colaboración multilateral, algo positivo porque evita recelos entre CCAA. Pero esa multilateralidad sólo lo es desde un punto de vista material, ya que formalmente los convenios siguen suscribiéndose de forma bilateral. El recurso a la figura de los convenios de Conferencia Sectorial es casi anecdótico. En los últimos años se han suscrito tan sólo dos convenios de este estilo, donde por cierto han participado CCAA con claros hechos diferenciales¹⁸. Básicamente se trata de convenios para el reconocimiento de certificados emitidos por otra instancia. Este tipo de convenios, muy habituales en el Derecho comparado, han abierto así en el sistema autonómico un campo para articular la colaboración de una forma multilateral.

Junto a las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de colaboración vertical creados sin una previsión normativa expresa para abordar cuestiones específicas de cada Comunidad. Tales plataformas constituidas con todas las CCAA, con la única excepción de Madrid, han podido contribuir al trato bilateral en las relaciones entre Estado-CA. Pero, además, ese trato se ha buscado en clave de diferenciación desde CCAA con claros hechos diferenciales, pues precisamente Cataluña, el País Vasco y Galicia fueron las primeras en recurrir a estos órganos de interlocución bilateral con el Estado, quizá siguiendo el precedente de la Junta de Cooperación con Navarra¹⁹.

Estas CCAA no sólo fueron las primeras en promover la constitución de tales Comisiones, sino que también el funcionamiento de algunas de ellas ha sido el más relevante. Es el caso de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, con diferencia una de las que ha registrado mayor actividad, si bien causas diversas

¹⁸ Sobre datos de convenios publicados en el BOE, sólo consta la suscripción del Acuerdo entre el Ministerio de Educación y Cultura y las siete CCAA con competencias educativas, adoptado en la Conferencia de Educación, sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado (BOE 1 de octubre de 1997), equiparable a un convenio de Conferencia Sectorial; y el Convenio de Conferencia Sectorial del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continuada de profesiones sanitarias suscrito por todas las CCAA (BOE 13 de febrero de 1998).

¹⁹ La Junta de Cooperación (art. 49 LORAFNA) se constituyó en 1984 y es un órgano arbitral de resolución de controversias entre el Estado y Navarra que responde a la tradición “pactista” que ha presidido sus relaciones. Sobre la misma, M. M^a RAZQUIN LIZARRAGA, “La Junta de Cooperación”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 9, 1990, págs. 87 y ss. Tres años más tarde se creó la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Cataluña (5 de mayo de 1987), con Galicia (26 de junio de 1987) y con el País Vasco (29 de junio de 1987). A ellas siguió la creación de las correspondientes Comisiones Bilaterales con Murcia (15 de julio de 1988) y La Rioja (28 de julio de 1988). Entre 1989-1992 (antes de los Pactos Autonómicos de 1992) ya se habían creado casi todas (salvo en Castilla-La Mancha, 8 de febrero de 1996) (información facilitada por el MAP).

han contribuido a una existencia lánguida de este órgano que no se reúne desde 1995²⁰. Hasta esa fecha su función más importante ha sido la resolución extraprocesal de controversias competenciales a través de la negociación. Sólo en contadas ocasiones esta Comisión ha desempeñado un cierto papel en la promoción de convenios bilaterales como en el caso de la negociación del convenio sobre normalización lingüística en 1990, o del convenio a través del cual se delimitaron competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas en 1988 que significó la retirada de ocho conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional²¹. Por ello, esta Comisión puede haber servido para impulsar un trato bilateral en clave de diferenciación, pero no específicamente en el ámbito de las relaciones convencionales.

2. La escasa colaboración convencional entre CCAA: la asimetría entre la colaboración convencional vertical y horizontal

Además del acentuado cariz bilateral de los convenios Estado-CCAA, otro de los rasgos del Estado autonómico es el exiguo número de convenios suscritos entre CCAA (posiblemente éstos ni siquiera llegan a una veintena)²². Ello contrasta profundamente con la experiencia comparada sobre todo porque estos convenios horizontales suelen entenderse como un instrumento que reafirma la autonomía de las entidades territoriales, hasta tal punto que la colaboración convencional acostumbra a valorarse como un buen termómetro de su capacidad para resolver problemas sin intervención federal.

Sin embargo, no sólo ese escaso volumen cuantitativo es excepcional en el panorama comparado, también lo son algunos de los rasgos que se atisban en esta reducida experiencia de colaboración interautonómica. Cabe destacar que se trata de convenios bilaterales suscritos mayoritariamente para resolver problemas entre CCAA colindantes para la mejora de infraestructuras viarias, coordinación en la extinción de incendios o en materia sanitaria. Por

²⁰ Según fuentes del MAP. Entre las posibles causas cabe barajar la generalización del Comisiones Bilaterales con otras CCAA, la ausencia de alguno de sus miembros más destacados, o la apertura de otras vías de negociación bilateral ya sea en el ámbito de conversaciones entre máximos representantes políticos, o bien otras vías institucionalizadas como la creación de las Conferencias Bilaterales en materia de Asuntos Europeos.

²¹ E. ALBERTÍ, “La col.laboració entre l’Estat i la Generalitat de Catalunya”, *Autonomies*, núm. 12, 1991, págs. 60-61.

²² Sobre los datos relativos a los convenios entre CCAA, *vid.* E. ALBERTÍ, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1993, págs. 66-67; y en los citados *Informes sobre Comunidades Autónomas*.

el contrario, la colaboración interautonómica de carácter multilateral es casi inexistente: hasta el momento sólo existen un par de convenios con ese carácter²³; y todavía no se ha firmado un convenio donde participen todas las CCAA, algo realmente excepcional en ámbito comparado y que parece denotar que las CCAA, a diferencia de las instancias territoriales de otros sistemas europeos, no han encontrado ámbitos propios de actuación suprarregional que no correspondan a la instancia central.

Este instrumento ofrece, pues, múltiples potencialidades todavía no suficientemente exploradas en el Estado autonómico. Junto a la posibilidad de permitir a las CCAA acometer proyectos sin intervención de la instancia central, los convenios horizontales podrían canalizar una colaboración más estrecha entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos y proyectar así su carácter diferenciado frente al resto. Por el momento, no se ha formalizado ningún convenio de ese estilo, aunque en 1988 el Parlamento de Cataluña aprobó dos Resoluciones que parecen ir en ese sentido: una, donde se instaba al Gobierno de la Generalidad a iniciar las negociaciones para concluir un convenio con la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares en materia lingüística; y, otra, donde se pedía al Ejecutivo catalán que procurara firmar convenios con los Gobiernos de Aragón, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares para favorecer los intercambios escolares entre los territorios de la comunidad lingüística catalana²⁴.

a. ¿Falta una predisposición a la colaboración convencional horizontal en el Estado autonómico?

El presupuesto de cualquier relación cooperativa es la existencia de una predisposición a colaborar. El escaso número de convenios horizontales parece indicar que en el sistema autonómico existen factores que pueden haber desalentado su suscripción.

Por una parte, el estricto régimen jurídico que diseña el artículo 145.2 CE para celebrar tales convenios no parece que precisamente incentive su conclusión. Se trata de una

²³ Convenio de colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre Castilla-La Mancha, Castilla y León y la Comunidad de Madrid (BO Cortes 11-09-1996), y el Acuerdo de cooperación de las Comunidades del Arco del Mediterráneo suscrito por Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia el 13 de abril de 1994 (DS Senado núm. 122, 1994).

²⁴ Resoluciones 32/III del Parlamento de Cataluña y 33/III del Parlamento de Cataluña ambas adoptadas en el seno de la Comisión de Política Cultural en su sesión de 15 de diciembre de 1988 (ambas en BOPC núm. 30, de 28 de diciembre de 1988).

regulación que pudo tener un cierto sentido durante la elaboración de la Constitución ante los recelos que suscitaba este instrumento casi concebido como posible vía para formar un poder alternativo amenazador para la existencia del propio Estado²⁵. Sin embargo, después de más de veinte años de vida constitucional, ese régimen parece excesivamente riguroso y por ello se ha propuesto ya la conveniencia de su reforma²⁶. Ciertamente resulta chocante que para las CCAA sea más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CCAA colindantes aunque las actuaciones materiales sean similares. Pero además parece preocupante que la actual regulación constitucional pueda conducir a formas alternativas de colaboración interautonómica, como la creación de entes instrumentales sujetos a un estatuto de Derecho privado, que, si se convirtieran en método general de relación entre CCAA, podrían comportar una marginación de los procedimientos de control que diseña el Derecho público²⁷.

Sin embargo, posiblemente sería inexacto culpar exclusivamente a la actual regulación constitucional del escaso número de convenios horizontales. También hay otros factores como el propio desarrollo del Estado autonómico marcado desde sus comienzos por el trato bilateral entre el Estado y las CCAA y el propio desinterés de las CCAA por entablar entre ellas, de forma directa y sin intermediación del Estado, relaciones de colaboración. Hay algunas Comunidades que no han suscrito todavía un convenio horizontal, y entre las que más han recurrido a este instrumento figuran Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra o el País Vasco.

No parece, por tanto, que esta vía haya sido utilizada de forma preferente por aquellas CCAA que presentan claros hechos diferenciales, ni que haya servido para reafirmar la

²⁵ El artículo 145. 2 CE prevé dos tipos de convenios y dos tipos de controles: los convenios para la prestación y gestión de servicios propios que deben ser comunicados al Parlamento y los acuerdos de cooperación que precisan su autorización para su válida suscripción. Se trata de un régimen confuso porque no está claro qué debe entenderse por cada uno de esos tipos. Una prueba de ello es que durante la tramitación en el Senado del acuerdo de cooperación para el Arco del Mediterráneo, el único autorizado por el Parlamento hasta ahora, se reconocía que no era necesaria su autorización aunque era bueno que se recabara por lealtad constitucional (!) (DS Senado núm. 122, 1994). Pero además se trata de un régimen sin parangón en el ámbito comparado europeo. Tan sólo en Suiza y Austria se prevé una comunicación de tales convenios a la autoridad federal, pero se trata de un requisito que no afecta a su validez ni a su eficacia.

²⁶ En ese sentido, E. AJA, "El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico", E. ALBERTÍ (Dir.), *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, en especial págs. 368-370.

²⁷ En especial, sobre este extremo ilustrado con varios ejemplos *vid.* L. MARTÍN REBOLLO, "Las nuevas formas de Administración autónoma y las empresas públicas en las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas", en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, págs. 89-108.

personalidad peculiar de determinadas Comunidades. Al contrario, su utilización entre estas CCAA parece más bien poco significativa. Así, por ejemplo, Galicia sólo ha suscrito un convenio en materia agropecuaria con Asturias en 1997, y el convenio más destacado donde ha participado Cataluña es el relativo al Arco del Mediterráneo firmado junto a la Comunidad Valenciana, Murcia, Baleares y Andalucía en 1994²⁸. La Generalidad de Cataluña ha favorecido, sin embargo, otras vías de colaboración con CCAA con las que comparte rasgos lingüísticos o culturales, como es el caso del Consorcio de Promoción Exterior de la Cultura Catalana que al parecer puso a disposición de las Comunidades Valenciana y balear sus oficinas en diversos países para la promoción en el exterior de unas culturas que presentan elementos comunes²⁹.

Una mención aparte merecen las relaciones convencionales entre el País Vasco y Navarra. Además de ser CCAA limítrofes, son dos territorios con una identidad propia, pero con lazos históricos, culturales, sociales e incluso lingüísticos y con un tema espinoso que planea en sus relaciones mutuas como es una eventual futura incorporación de Navarra al País Vasco. Básicamente las relaciones entre ambas Comunidades se han concretado hasta 1996 en dos convenios: uno, en materia sanitaria en 1988; y, otro, sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista, donde expresamente se acordó el tratamiento de Navarra por la televisión vasca como realidad diferenciada³⁰. Asimismo, ambas Comunidades pactaron un proyecto de acuerdo de cooperación para la creación de un Órgano permanente que favoreciera una amplia cooperación en temas sumamente variados (educativos, lingüísticos, sanitarios, agrícolas o medioambientales). Sin embargo, ese proyecto suscitó un revuelo político considerable y se llegó a calificar desde algún sector como “una forma de federación encubierta”³¹. Desde el cambio de signo político en el gobierno navarro en 1996 no

²⁸ La Generalidad de Cataluña ya intentó suscribir un convenio con el Consejo Regional de Murcia en 1982. Aunque el convenio era una mera declaración de colaboración, se declaró nulo por el Tribunal Constitucional, al entender que precisaba una autorización parlamentaria que no se había recabado (STC 44/1986, de 17 de abril).

²⁹ Sobre este caso, L. MARTÍN REBOLLO, *op. cit.*, pág. 103.

³⁰ Básicamente esas relaciones de cooperación se impulsaron desde el País Vasco, concretamente el acuerdo de gobierno para el País Vasco entre PNV y PSE-PSOE a principios de 1987 aludió expresamente a las relaciones con Navarra. En este texto el Gobierno vasco se comprometía a propiciar una colaboración con esta Comunidad a través de convenios, así como a examinar la constitución de un órgano común permanente. Dicho documento fue debatido en el Parlamento de Navarra que aprobó una resolución donde valoraba positivamente la actitud del País Vasco. Más detalles en M.Mª RAZQUIN LIZARRAGA, *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, HAEE/IVAP, Oñati, 1988, págs. 53 y ss.

³¹ Así, UPN, en ese momento primer partido de Navarra y por entonces en la oposición (EL PAÍS, *Navarra y Euskadi*, de 25 de mayo de 1996). El proyecto de acuerdo de Navarra trae causa de un Protocolo declarativo de intenciones de 1995, aunque es una idea que se remonta, como se ha visto, al acuerdo de gobierno para el País Vasco entre el PNV y PSE-PSOE de 1987. Sobre su polémica tramitación hasta su retirada con motivo de la llegada al Gobierno de UPN, *vid.* la crónica sobre Navarra en 1996 de M.Mª RAZQUIN LIZARRAGA, en E. AJA (Dir.),

sólo se retiró el proyecto de acuerdo de cooperación, también se suspendió el convenio en materia de radiotelevisión y no se han suscrito nuevos convenios entre ambas CCAA.

La politización de los procesos cooperativos también se ha producido a veces en el ámbito comparado, pero la peculiaridad en este caso es que la controversia política está impregnada de un importante componente emocional que sólo explican razones históricas. En cualquier caso ello muestra que no sólo factores jurídicos, sino también elementos históricos y políticos inciden en la predisposición de las CCAA para suscribir convenios entre ellas.

b. La ausencia de presupuestos organizativos para la colaboración convencional horizontal

Asimismo, también la inexistencia de órganos de colaboración interautonómicos en España puede haber contribuido al escaso volumen de convenios entre CCAA. La experiencia cooperativa de otros sistemas demuestra que estos órganos, básicamente de composición gubernamental, pueden desempeñar un decisivo papel en las relaciones de colaboración porque acostumbran a ser buenas plataformas para promover convenios, negociarlos y conseguir el consenso necesario para su firma.

En el sistema español, sin embargo, no hay órganos de colaboración multilateral de las CCAA. Éstas se encuentran en las Conferencias Sectoriales que normalmente convoca el Ministro del ramo, pero no disponen de plataformas exclusivamente horizontales. Sin embargo, parece que las CCAA han percibido ya en algún momento la necesidad de contar con sus propios órganos de encuentro. De ahí que se haya apuntado la constitución de una Conferencia de Presidentes, similar a la que existe en otros países como Alemania o Austria, e incluso una propuesta más novedosa como atribuir al Senado esa función de impulso de las relaciones de colaboración y en concreto la promoción de convenios de suscripción voluntaria³².

En el sistema autonómico tampoco se han creado plataformas de encuentro entre dos o varias CCAA colindantes y/o unidas por determinados lazos históricos o culturales que sirvan como foro estable y permanente de relación entre ellas. En realidad la utilidad de tales órganos

Informe Comunidades Autónomas 1996, Instituto de Derecho Público, 1997, págs. 388-390.

³² E. AJA, "El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico", *op. cit.*, en especial págs. 367-371.

ha sido subrayada en el Derecho comparado: son órganos que permiten racionalizar recursos en el ámbito sanitario, viario o educativo, y que, al estar formados por miembros de los respectivos ejecutivos, permiten tratar problemas muy variados y alcanzar acuerdos sobre cuestiones que quizá no se resolverían en negociaciones sectoriales entre las Consejerías de cada ramo³³. La creación de un órgano similar se previó en el mencionado –y retirado– proyecto de acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra, pero en este caso pesaron más recelos históricos que eventuales razones de eficacia.

Por último, y a modo de valoración final, cabría destacar que los convenios de colaboración *pueden ser* un instrumento para traducir básicamente una voluntad política de diferenciación en aquellas CCAA con una personalidad particular. Una cuestión distinta es si además de esa virtualidad potencial, esos convenios efectivamente *son* un instrumento de diferenciación. En la dimensión vertical, los convenios se suscriben en la casi totalidad de las ocasiones entre el Estado y cada una de las CCAA. La bilateralidad potencialmente permite expresar una voluntad de trato diferenciado. Sin embargo, ese efecto diferenciador se reduce en la colaboración convencional fundamentalmente a causa de la multilateralidad material de gran parte de las acciones, pues responden a convenios-tipo que luego se formalizan como convenios bilaterales entre el Estado y cada CA. De este modo, sólo un reducidísimo número de convenios pueden suscribirse en clave de diferenciación: ya sea el caso de algunos convenios cuyo objeto incide sobre hechos diferenciales con dimensión constitucional, como sucede en aquellos que versan sobre la materia lengua; o bien en el caso de convenios que permiten reflejar una voluntad política de diferenciación de ciertas Comunidades, como por ejemplo convenios donde se pacta una actuación precursora en un determinado ámbito que puede en cierto modo diferenciar a la Comunidad pero sólo hasta que esa iniciativa se extienda o emule por el resto. Por su parte, en la dimensión horizontal, los convenios entre CCAA también permiten potencialmente expresar la personalidad particular de determinadas Comunidades y sus hechos diferenciales, en especial si comparten lazos culturales o lingüísticos. Por el momento, ésta es una vía infrautilizada en el sistema autonómico como otras muchas de las posibilidades que ofrece este instrumento de colaboración.

³³ Así, en Alemania, en los últimos años se han destacado las posibilidades que ofrecen esos órganos de colaboración entre Länder colindantes. Sobre este extremo puede verse A. BENZ, “Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern”, *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 3, 1993, sobre todo págs. 91-92.