

# LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Discurso de Ingreso en la Academia Andaluza de Ciencia Regional

Francisco del Rio Muñoz

Abogado del Estado.

## S U M A R I O

I.- PREAMBULO

II.- INTRODUCCIÓN

III.- DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES: Colaboración, Cooperación y Coordinación.

IV.- TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN

V.-LA COOPERACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

VI.- CLASES DE COOPERACIÓN

VII.- SUPUESTOS ESPECIFICOS:

Los Convenios

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

Las Conferencias Sectoriales

La Conferencia de Presidentes

VIII.- OTROS EJEMPLOS DE COOPERACIÓN

Los Encuentros de los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas

IX.- REFLEXIÓN

## I.- PREAMBULO

Mis primeras palabras en este acto y no por obligadas sino sentidas, son de agradecimiento. Agradecimiento a la Academia Andaluza de Ciencia Regional en la persona de su Presidente por haberme elegido para formar parte de esta Corporación, lo que constituye un honor para mí, y a los Académicos y Académicas que me votaron y que, a partir de hoy, vamos a compartir el trabajo en el desarrollo de sus actividades .

Un agradecimiento muy especial a la Universidad de Córdoba por haber posibilitado que este acto se realice en su sede. Como saben soy cordobés. En Córdoba cursé las enseñanzas medias en el entonces único Instituto y me van a permitir que ofrezca mi homenaje a aquellos profesores que forjaron el inicio de mi formación académica, científica y personal. Como recordar es una forma de hacer revivir permitidme que, como representación de ellos, cite a Luisa Revuelta, Rogelio Fortea, Saturnino Liso, Juan Gómez Crespo, Miguel Ángel Orti y extienda este recuerdo a un cordobés ilustre que fue mi maestro en el estudio del Derecho, Juan Jordano Barea.

Fue una simple pero importante razón temporal, no estaba creada cuando inicié la licenciatura, lo que motivó que esta no fuese mi Universidad por lo que, en este acto, permitan que me sienta integrado en ella.

Y mi sincero agradecimiento a los compañeros, familiares y amigos que habéis querido acompañarme en este día.

Poco puedo añadir a la importancia de las Academias. Nacidas al impulso de la Ilustración han canalizado durante siglos la investigación y el conocimiento. Solo debo resaltar, porque estamos en Andalucía, que por Ley 7/1985 del Parlamento de Andalucía, de 6 de diciembre, se creó el Instituto de Academias de Andalucía: “como Corporación de Derecho Público, constituido por todas las Academias que tienen su sede central y realizan su actividad dentro del territorio Andaluz” y la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, de Ciencia y Conocimiento de Andalucía, que da cobertura normativa al más alto rango a las Academias de Andalucía, después de configurarlas como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, en su artículo 35 establece que:”Son Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que tiene como finalidad fundamental el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación y , específicamente, la promoción y la divulgación del conocimiento en cualquiera de sus formas”.

Solo me resta en este preámbulo indicar someramente el motivo del tema de mi discurso. El ofrecimiento del primer Presidente estatutario de la Junta de Andalucía me llevo a principios de los años ochenta a dirigir el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Han sido treinta años los que he desarrollado esta función, en los que, además de las actividades correspondientes al cargo, me ha permitido una labor de relación con órganos de la Administración General del Estado y demás Comunidades Autónomas de las que, aparte la fundamentación doctrinal, la experiencia ha sido la necesidad de potenciar las relaciones de cooperación. Creada la estructura autonómica y suficientemente consolidados los temas competenciales, el esfuerzo debe dirigirse a mejorar el funcionamiento y uno de los instrumentos importantes para ello es intensificar una leal y sincera cooperación.

## II.- Introducción

La cooperación en las relaciones entre las Administraciones Públicas implica la existencia de unas técnicas de funcionamiento que garanticen la información, el auxilio mutuo y la actuación conjunta en los diferentes sectores en que se materializan sus competencias.

Si bien relaciones de cooperación deben darse cualquiera que sea el modelo de Estado, cobra una especial relevancia en los compuestos en que la autonomía de mayor o menor grado de que gozan las distintas estructuras territoriales, unido a la incuestionable interdependencia que se da en los correspondientes ámbitos competenciales, requieren de un eficaz sistema de relaciones ante la ausencia de un poder superior que con carácter general aglutine la actuación de todas ellas, a fin de evitar disfunciones que causen perjuicios a los ciudadanos, destinatarios finales de toda actuación administrativa.

Nuestra Constitución es muy parca a la hora de recoger el principio de cooperación, más bien se puede decir que no lo recoge expresamente en el sentido que lo tratamos. Solo aparece en el preámbulo al proclamar la voluntad de la Nación Española de: “Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”; en el artículo 16.3 al establecer que: “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones” y el 145.2 referido a los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas a los que más adelante se hará referencia. Nada que pueda considerarse una auténtica plasmación constitucional de este principio.

Las razones son diversas y todas ellas relacionadas con las circunstancias en que se elaboró la Constitución. No se puede discutir que fue una Constitución de consenso. Las especiales circunstancias del momento, requerían que el texto tuviese los mayores apoyos, que inevitablemente conducen a la existencia de imprecisiones, ausencia de definiciones que faciliten la exclusión, así como permitir que puedan darse interpretaciones distintas acerca de las posibilidades que ofrecía un mismo contenido, lo que se ha venido a plasmar en la frase de, “las distintas lecturas”, de modo que todos o casi todos se encontrasen reconocidos.

Por otro lado se trataba de construir el Estado de las Autonomías, una figura nueva en nuestra historia moderna, más que atender al funcionamiento de ese Estado. El resultado no ofrece duda de que fue un éxito y quizás los constituyentes pensaran que en el proceso de consolidación cabría, a través de las correspondientes reformas constitucionales, llevar a cabo las modificaciones y precisiones necesarias para un eficaz funcionamiento. La realidad no ha sido esa. Por razones perfectamente conocidas que escapan a nuestro tema no se ha producido la necesaria, al menos para mí, reforma y subsisten los problemas enunciados que el transcurso del tiempo no hace nada más que agravar.

Se ha dicho que la Constitución Española no establece un modelo territorial del Estado y lo corroboro como un hecho sin ningún sentido crítico, ya que es posible que no pudiese hacer otra cosa teniendo en cuenta las distintas ideas que tenían sobre el mismo quienes la aprobaron, pero sí aparecen algunos principios que deben inspirar su funcionamiento. Especialmente tenemos el artículo 2, que se tratará más tarde, con expresiones como unidad, autonomía, solidaridad que pueden constituir un principio del que partir para determinar las líneas de funcionamiento de ese inexistente modelo.

En estas circunstancias cobra especial relieve la función del Tribunal Constitucional que, si bien no está llamado a la creación de un modelo de Estado ni puede llegar más allá de lo que constituye el contenido de la Constitución, es cierto que a través de la resolución de los casos que se le plantean, tiene que elaborar y definir conceptos partiendo siempre del texto Constitucional, que pueden orientar a una cierta configuración. Como indicaba Tomas y Valiente en la VI conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos: “El Tribunal ha realizado su necesaria construcción conceptual con cautela, procurando no decir más de lo indispensable para resolver los problemas solicitados y evitar crearse otros por decir demasiado”.

La necesidad de espigar entre lo que existía en nuestro entorno y, pese a que entre el Estado Autonómico y los Estados Federales se dan grandes diferencias que no es el momento de desarrollar ya que nos sacaría del tema que nos ocupa, hay que admitir que pronto se puso el punto de mira en las técnicas de las relaciones federales.

Frente a la distinción clásica entre el federalismo dual y el cooperativo, que parte de una separación rigurosa de poderes en el primero, el sistema tiende a dirigirse hacia el segundo, es decir al federalismo cooperativo, en el que se resalta una situación de mutua dependencia que se traduce en la influencia efectiva que ejercen entre si los distintos niveles en que se estructura la organización jurídico política del Estado, que conlleva el que coexistan diverso niveles de decisión dentro de un mismo espacio territorial. En definitiva se trata, como expresa el Tribunal Constitucional (S 76/1983, fj.13) de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía. Esto que en principio puede parecer antitético, cabe lograrlo mediante mecanismos que permitan una cierta unidad de dirección a la voluntad general, lo que solo es posible cuando todas las instancias de poder participan en alguna medida en la formación de la voluntad del Estado

### III.- Distinción de figuras afines: Colaboración, Cooperación y Coordinación

Sin entrar en el principio de solidaridad al que haremos alguna referencia en el apartado siguiente, hay que tratar aunque sea someramente del contenido de estos conceptos, principalmente si hay distinción entre colaboración y cooperación.

Colaboración.- Es la actuación que se lleva a cabo por un ente para facilitar o posibilitar el ejercicio de las competencias de otro. Se trata, como indica Tajadura Tejada, del deber de auxilio cuando para el ejercicio de una competencia propia se requiere la intervención de otra instancia. El titular de la competencia es el que recibe el auxilio y

también es el interesado en su correcto ejercicio, llevando acabo el que colabora una función de apoyo.

La colaboración así entendida puede ser considerada como un auténtico deber jurídico constitucional, lo que le distingue de la cooperación que, como veremos seguidamente, es esencialmente voluntaria.

Cooperación.- Su propio término indica que se coopera para la consecución de una finalidad común. El interés se encuentra en los entes que cooperan, bien porque no se puede ejercer la competencia si no es a través de esta técnica o porque contribuye a su mejor ejercicio. La cooperación supone una actuación conjunta que afecta al ejercicio de las competencias y, en cuanto tal, solo puede tener encaje constitucional partiendo de su voluntariedad.

No es infrecuente la utilización conjunta de los términos de colaboración y cooperación, como manifestaciones de ese superior principio de solidaridad por el que podrían tener encaje en la Constitución.

Coordinación.- Presenta características específicas. De ella tenemos una definición del Tribunal Constitucional (Sentencia 32/1983, de 28 de abril.- F.J.2): "Persigue la integración de las diversas partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente la realidad misma del sistema. La coordinación general debe de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta... de tal manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" y continúa en la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero: "Integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo".

La coordinación constituye un título competencial que encontramos en el artículo 149.1,13ª de la Constitución, referido a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; nº15ª, Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica y nº 16ª, Bases y coordinación general de la sanidad, y en cuanto título competencial se ha discutido si tiene naturaleza material o formal, si tiene contenidos propios o solo procedimientos y posibilidades de actuar.

Parece que el Tribunal se inclina por este último carácter en cuanto recalca que no puede dejar sin contenido las competencias de las Comunidades Autónomas y, por otro lado la extensión que le da en la Sentencia citada, aunque en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, recuerda que la coordinación conlleva un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado y, cuando forma parte de un título competencial, constituye un límite para las competencias de las Comunidades Autónomas.

Junto a esta coordinación título competencial, aparece una especie de coordinación que se ha calificado de voluntaria y que para el Tribunal, en la sentencia 214/1989 citada, es más bien una fórmula de cooperación que enlaza con el Título V, artículo 103.1, en el que figura la coordinación como uno de los principios conforme a los que debe de actuar la Administración Pública: *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de*

*eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*”, en cuanto esta coordinación que se lleva a cabo de forma voluntaria entre las Administraciones Públicas tiende a hacer efectivo dicho principio.

Por último y para completar el juego de ambos conceptos de coordinación, hay que entender que no son alternativas o discrecionalmente utilizables, sino que ha de acudir primero a técnicas cooperadoras de carácter voluntario y, únicamente en el caso de que éstas resulten imposibles, si hay título competencial, podrá estar justificada la utilización de técnicas de coordinación forzosa que, de este modo, tienen una naturaleza subsidiaria en razón al riesgo que implica para la autonomía de los entes coordinados.

#### IV.- Tratamiento Constitucional de la Cooperación.

La Constitución, por las razones antedichas no habla de la cooperación. Como vimos solo contiene citas localizadas en sectores específicos que no pueden considerarse como instrumentos que puedan vertebrar el sistema.

Pero la omisión constitucional ha dado lugar, al igual que la configuración de un cierto modelo, al protagonismo del Tribunal Constitucional.

Son muchas las Sentencias donde el Tribunal ha destacado la necesidad de utilización de estas técnicas. Como muestra en la Sentencia de 18/1982 de 4 de mayo, alos comienzos de su actuación, hay que destacar su Fundamento Jurídico 14 al referirse a la existencia de un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas, que es un deber que no es menester justificar en preceptos concretos, al encontrarse implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial de Estado que se implanta en la Constitución.

Otro ejemplo lo constituye la Sentencia 27/1987 de 12 de febrero (F.J.I) en el que se contiene: “Por otra parte y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponde a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad íntima del sistema en su conjunto en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia (artº 103.1.C.E.), que debe predicarse no solo de cada Administración pública, sino del extenso entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen al legislador, establecer fórmulas y cauces de relación en el ejercicio de las competencias que para la gestión de los intereses respectivos les correspondan”.

En general la ausencia de una plasmación expresa de este principio lleva a que no se den pronunciamientos tajantes sino, más bien, una especie de consejos o deseos con expresiones, como sería aconsejable o sería deseable, lo que ha llevado a Ruiz-Rico Ruiz, G. y Ruiz Ruiz, J.J. a manifestar que: “El sentido general de los pronunciamientos se orientan más bien hacia el desarrollo de una función típica de una “Magistratura de

persuasión "mediante sugerencias o recomendaciones a favor del establecimiento de canales de comunicación donde participen Estado y Comunidades Autónomas, que en poco recuerdan a su carácter de institución encargada de controlar posibles efectos contrarios al concepto de "orden constitucional".

Por su parte Cruz Villalón advierte que la doctrina no es necesariamente positiva, en cuanto que al tratarse de un Tribunal Constitucional y no de un Consejo Constitucional, su función no es dar consejos sino declarar cual es el derecho aplicable. La peculiaridad del órgano puede llevarlo en situaciones excepcionales a pronunciarse en estos términos, pero si el principio de cooperación no pasa del nivel de la exhortación, concluye que "nos encontramos ante una doctrina constitucional un tanto atípica", ya que su límite, en cuanto a la cooperación, se encuentra en su incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de un acto o disposición de los poderes públicos, concretamente en forma de una inconstitucionalidad por omisión, es decir, la declaración de inconstitucionalidad de una actuación que incurra en falta de cooperación.

Podemos plantearnos la posibilidad de fundar la cooperación en el artículo 2 de la Constitución. " *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*".

Se puede decir que la cooperación se relaciona con los tres principios que se contienen en el precepto: unidad, autonomía y solidaridad.

Respecto de la unidad, la cooperación apoya su consecución en que el nivel de relaciones que genera entre los distintos entes llamados a desarrollarla, aglutina las tendencias disgregadoras que están implícitas en todas las modalidades de Estados compuestos, ya que no se puede pretender que un Estado de este tipo funcione como uno centralista. Las relaciones de cooperación limitan los defectos que se pueden producir de una separación exacerbada de los diversos entes en el ejercicio de las competencias que le son propias.

También las relaciones de cooperación permiten integrar la actuación de las distintas Administraciones en el conjunto de la comunidad estatal. Así el Tribunal en su Sentencia 181/1988, de 13 de octubre, mantiene: "La consolidación y el correcto funcionamiento del estado de las Autonomías, depende en buena medida de la sujeción de uno y otras a fórmulas racionales de cooperación, consulta, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía".

Por último permite en ocasiones superar el principio de territorialidad, en cuanto la cooperación con las Comunidades limítrofes posibilita el ejercicio de competencias con unidad de acción, generando un efecto que excede de los límites territoriales de cada una de ellas. Esta es la posición que adoptó el Tribunal en la Sentencia 329/1993 de 12 de noviembre, en que la cuestión se refería a un tema de calidad del aire en los que, como es fácilmente comprensible, los problema puede exceder del territorio de una Comunidad Autónoma.

En esta Sentencia y en cuanto a la competencia para declarar zonas contaminadas en los casos en que se exceda del territorio de una Comunidad Autónoma, hace dos consideraciones relevantes.

La primera que: "Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas, tratándose además de facultades en buena parte regladas, para declarar zonas de atmosfera contaminada en función de la gravedad de la situación dentro de su propio territorio, permitirá normalmente la adopción de medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal".

La segunda que la solución de atribuir en todo caso al Estado la competencia para efectuar la declaración por el hecho de incluir territorio de varias Comunidades: "Solo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a adoptar, y resulte necesaria una decisión unilateral del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables". Por último y referido a otro precepto, se dice que: "propicia la deseable cooperación en la materia de todas las Administraciones implicadas en función de sus respectivos intereses."

Su relación con el principio de autonomía cabe apreciarlo desde el punto de vista de la titularidad de las competencias y el de la voluntariedad.

Respecto del primero se puede hacer una afirmación tajante, la cooperación no puede afectar a la titularidad de las competencias. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 25/ 1983 de 7 de abril expresa: "Ninguno de los supuestos de cooperación puede afectar a la titularidad de las competencias otorgadas por el ordenamiento constitucional y estatutario, sino al modo de ejercerlas" y continúa: "Los instrumentos de cooperación no forman parte del bloque de constitucionalidad ni tienen rango legal. No pueden modificar ninguna norma de dicho bloque, ni puede afectar al orden competencial. Se sitúan en el marco del ejercicio competencial que es su razón de ser, por lo que acudir a estas técnicas es discrecional y disponible, frente a la indisponibilidad de la titularidad de la competencia".

En tal sentido hay que entender que la remisión a técnicas de colaboración que se contienen en los Decretos de transferencias, donde uno de los apartados se refiere a los supuestos en que han de participar ambos poderes, su eficacia deviene de la existencia del acuerdo que se plasma en el mismo, no de la naturaleza parcialmentenormativa que tiene el instrumento a través del cual se formaliza.

Desde el punto de vista de la voluntariedad, la cooperación es voluntaria, lo que no impide que se articule a través de técnicas e instrumentos que pueden tener algún aspecto reglado. Como se ha visto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983 antes citada, acudir a la utilización de las mismas es discrecional y disponible. En cuanto al posible control jurisdiccional este es pleno respecto de la actuación concreta en que se materializa la cooperación y también se extiende a los elementos reglados que puede tener el concreto instrumento que se acuerde utilizar si es que se utiliza alguno, porque para cooperar no se requiere ninguna formalidad.



También se engarza con el principio de solidaridad aunque este tiene un contenido más amplio. Además del artículo 2, la Constitución se refiere a él en el artículo 138.1. *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a la circunstancia del hecho insular”*, así como en el artículo 158.2 párrafo segundo, cuando justifica la creación del Fondo de Compensación en corregir los desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

La diferencia se encuentra en que mientras que a la cooperación están llamados, podemos decir al mismo nivel, todos los poderes públicos territoriales, es distinto en el campo de la solidaridad en el que las posiciones no son iguales. Así para SantolayaMachetti, la solidaridad afecta de modo directo y principal al campo de las relaciones entre las Comunidades Autónomas (artº 2 C.E.) que son las destinatarias directas del precepto, no así del Estado ya que a este, como se ha visto en el artículo 138.1, le corresponde garantizar su realización efectiva.

La segunda diferencia se encuentra en que la solidaridad constituye un límite negativo para el ejercicio de las competencias, mientras que la colaboración tiene un contenido positivo. En tal sentido Alberti Rovira mantiene que: *“La solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, limite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente pero con una discrecionalidad limitada. La colaboración, en cambio, afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige una determinada actuación positiva de las mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre ambas”*.

Lo expuesto no implica como mantiene Tajadura Tejadaque: *“El principio de solidaridad no pueda fundamentar relaciones cooperativas entre las Comunidades Autónomas, cuando actúan en virtud del artículo 145.2 de la Constitución por ejemplo, sino que las relaciones de colaboración entre el poder central y las Comunidades Autónomas son difícilmente reconducibles todas ellas al principio de solidaridad”*.

No sería completa la perspectiva constitucional si no se examina el contenido de los Estatutos sobre la materia.

Los primeros Estatutos no contenían ninguna referencia, han sido los llamados Estatutos de segunda generación los que han empezado a dar cabida a un reflejo de estos principios, si bien el proceso de desarrollo de los mismos se ha visto interrumpido por distintas circunstancias conocidas, más políticas y económicas que jurídicas, que han concurrido con posterioridad.

Centrándonos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el artículo 219.1, dentro del Título IX dedicado a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma establece: *“En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el*

*Estado se fundamenta en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio”.*

Hay que destacar del precepto que la colaboración y la cooperación, se enmarcan en el principio de solidaridad que ya vimos presentaba en el artículo 2 de la Constitución un contenido más limitado. Aquí se está regulando los principios de las relaciones con el Estado, cuando en el texto constitucional la solidaridad se predicaba solo de las Comunidades Autónomas, correspondiéndole al Estado una función de garante de su realización efectiva en el artículo 138.1 y, por último, se amplía a nuevos principios como el deber de auxilio que puede entenderse incluido en el de colaboración y uno nuevo el de lealtad institucional, que no figura en la Constitución y que de este modo aparece en un Estatuto de Autonomía ( antes se encontraba como veremos en el artículo 4 de la Ley 30/1992). Este principio significa lo que podríamos denominar el juego limpio en las relaciones interadministrativas, el no obstaculizar, el no atenerse solo al cumplimiento literal de las normas y no realizar esas actuaciones que la doctrina del derecho privado califica de actos de emulación que también pueden darse en el ámbito de las relaciones interadministrativas, de modo que cabe entender que constituye un principio que comprende a todos.

Como indica María Jesús García Paredes estas previsiones estatutarias en cuanto a las relaciones con el Estado, a través de su incorporación a los Estatutos han pasado a formar parte del bloque de la constitucionalidad e incluidos en una norma con especial rigidez para su modificación, frente a la situación anterior de una regulación más fragmentaria. Habrá que esperar a ver cuáles son las consecuencias prácticas que se derivan de ello cuando se restablezca un poco la normalidad.

Estos principios aparecen de nuevo en el Título III referido a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, así en el artículo 89.2 se establece: *“La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes...”* y en el 90, bajo el epígrafe de “Principios de la organización territorial”, hace todo un elenco de cuáles son los principios que han de regir la organización de la Comunidad Autónoma conteniendo los de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.

La coordinación sin acompañamiento de otros principios, la encontramos en el artículo 44, dentro del Título II dedicado a las competencias que establece: *“Todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables”*. Por la ubicación del precepto parece que se refiere a la coordinación derivada del principio que, como vimos, se contiene en el Artículo 103.1 C.E. que tiene por destinatario a la Administración Pública.

Por último aparece en el Estatuto la participación en supuestos específicos. La participación persigue el que la Comunidad Autónoma tenga cauces para que pueda tener alguna influencia en las decisiones del Estado que afecten a sus intereses y por otra buscar una presencia en las instituciones del Estado. La materialización se contiene en diversos supuestos que examinaremos al tratar de las Comisiones

Bilaterales de Cooperación y las Conferencias Sectoriales en lo relativo a las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea.

Preceptos similares con una mayor o menor concreción se contienen en todos los nuevos Estatutos, así en los artículos 59 y 63 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (L.O.1/2006, de 10 de abril) ; artículos 87 y 174 a 178 del de Cataluña (L.O. 6/2006, de 19 de julio) ; artículos 74, 75, 103 y 116 del de las Illes Balears (L.O.1/2007, de 28 de febrero) ; artículos 85, 88 y 91 del de Aragón (L.O. 5/2007, de 20 de abril) ; artículos 43.2, 48 y 57 del de Castilla y León (L.O.14/2007, de 30 de noviembre) y artículos 54, 59 y 61 del de Extremadura (L.O. 1/2011, de 28 de enero).

Todos ellos, frente a las omisiones de la Constitución, responden a la mayor reflexión que se ha podido llevar a cabo a lo largo de estos años sobre la necesidad de mecanismos de cooperación y el déficit constitucional en la materia, así como su incorporación en la legislación ordinaria.

#### V.-La Cooperación en la Legislación ordinaria.

Ante la posición del Tribunal Constitucional, debido al silencio de la Constitución, de que no es necesario que este principio figure en ella ya que está implícito en la forma de Estado, ha sido la legislación ordinaria la que primero ha llevado a cabo una plasmación de estos principios.

A) Ley 30/1992 de 27 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en la redacción dada por la Ley 4/1999 de 13 de enero. Esta Ley que desarrolla las competencias del Estado del artículo 149.1.18 de la Constitución establece en su artículo 4, todo un elenco de obligaciones en que se materializan estos principios.

*1. Las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:*

*a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*

*b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*

*c) Prestar en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

*2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.*

*3. La asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a*

*sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.*

*4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.*

*5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.*

*Cuando estas relaciones en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes.*

Como comentario al texto hay que destacar que se hace depender del principio de lealtad institucional que se constituye de este modo en el que vertebrará las relaciones interadministrativas. Figura también el facilitar información y el mutuo auxilio que vimos era la base del principio de colaboración. Este mutuo auxilio se manifiesta también en la ejecución de actos y el párrafo 3 lo configura como un deber jurídico en cuanto se limita la posibilidad de su negativa a que no tenga facultades para hacerlo o le cause un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La cooperación aparece en el último inciso del precepto remitiéndose a los instrumentos y procedimientos que la Ley desarrolla.

En el artículo 5 define y diferencia entre órganos multilaterales y bilaterales de cooperación por ámbitos sectoriales o de carácter general, denominándolos Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales con una somera regulación de aspectos formales.

El artículo 6 se dedica a los convenios procurando especificar y dar uniformidad a lo que debe constituir su contenido mínimo, refiriéndose a los efectos en el artículo 8 y el 7 incluye al supuesto de aprobación de planes y programas conjuntos

En definitiva esta Ley en el precepto transcrito y los que le siguen, plasma legislativamente los principios que fundamentan el deber de colaboración y las técnicas de cooperación y define y sistematiza determinados instrumentos de cooperación vertical.

B) La regulación en la esfera local es anterior a la Ley 30/1992. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, contiene en su artículo 55 una serie de mandatos que, según el precepto, van dirigidos a la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa y tienen como destinatarios, de un lado a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y de otro a las entidades locales. Estos mandatos son:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otra Administraciones.*
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.*

Por su parte en el artículo 57 establece el carácter de voluntario de la cooperación económica, técnica y administrativa, pudiendo acudir a las formulas consorciales y suscripción de convenios.

Con anterioridad en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, norma de mínimos que se promulgo después de la declaración de inconstitucionalidad de gran parte de la LOAPA, se recogió en su artículo 2 el recabar información de un modo asimétrico, ya que podían hacerlo las Comunidades Autónomas de la Administración del Estado y el Gobierno, término más restringido que el de Administración del Estado, así como las Cortes Generales respecto de las Comunidades Autónomas y esta información podría ser utilizada por todas, con lo que parece que se limitaba la posibilidad de una relación directa entre las Comunidades Autónomas. Ni que decir tiene que esta limitación afecta a la obligatoriedad del suministro de la información y no a los casos en que esta se acepta voluntariamente.

También en el artículo 4, aparecen las conferencias sectoriales que después desarrollará la Ley 30/1992, con la finalidad de intercambiar puntos de vista, examinar los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

En el artículo 27.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado aparece la facultad de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas en relación con las Entidades locales, de promover, en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma, la celebración de convenios de colaboración, en particular, en relación con los programas de financiación estatal.

La regulación que hemos visto en la legislación ordinaria es importante, en cuanto concreta contenidos de estos principios y elimina las dudas, que ahora se han disipado, acerca de si basta la doctrina constitucional sobre la colaboración para que se generen derechos y deberes que se pueden residenciar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en caso de que no se atiendan, pudiendo dar lugar incluso a la obligación de indemnizar los perjuicios que se hayan ocasionado, pero no puede entenderse que estos principios requieren para su efectividad de un desarrollo por la legislación ordinaria, de modo que sea esta la que marque su extensión y contenido. Como indica Tajadura Tejada. "Aunque el contenido del artículo 4 de la Ley (30/1992 se entiende) parezca ajustarse adecuadamente al contenido constitucional del principio de colaboración tal y como ha ido revelándose en la jurisprudencia del Tribunal, no puede pretender agotarlo. Es decir no cabe restringir ahora el deber constitucional de colaboración a los términos del precepto legal citado. Ni ésta, ni

ninguna ley futura pueden cerrar el tema puesto que la naturaleza del mismo es de índole constitucional y no legal. Esto quiere decir que nada impide al Tribunal Constitucional añadir nuevos contenidos o derivar nuevas y distintas exigencias del deber constitucional de colaboración, más amplias que las previstas en la ley”.

#### VI.- Clases de Cooperación.

Según los entes que participan en los instrumentos de cooperación, así como la naturaleza de los mismos, se distingue entre cooperación horizontal y vertical por un lado, y cooperación bilateral y plurilateral de otro.

La primera parte del nivel en que se encuentran los distintos entes en la estructura del Estado. Así será horizontal si la cooperación se produce entre Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales entre si y vertical en los casos en que tiene lugar entre entes de distinto nivel; Administración del Estado y Comunidad Autónoma o Ente Local; Comunidad Autónoma y Ente Local o Administración del Estado y Ente Local.

La segunda hace referencia al número de entes a los que afecta. Será de este modo bilateral aquella que se da entre dos entes y multilateral la que se produce entre varios. Lógicamente en cualquier relación de cooperación pueden darse uno u otro modelo, así tanto la horizontal como la vertical pueden revestir forma bilateral o plurilateral.

Bilateralidad y multilateralidad han tenido un especial reflejo en los nuevos Estatutos. Se resalta en ellos el carácter complementario de estas técnicas fundadas en la naturaleza de los intereses que las originan, ámbitos de interés específico en el caso de la bilateralidad y de interés común en el de la multilateralidad.

Pero ha sido la bilateralidad en el tema de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la que ha cobrado más relieve con la aprobación de los Estatutos de nueva generación.

Hay que partir de que relaciones bilaterales entre el Estado y una Comunidad Autónoma para los asuntos que les afectan singularmente ha existido siempre, como lo muestra el que las Comisiones Bilaterales de Cooperación, antes de que tuviesen reflejo estatutario e incluso se incluyesen en el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, se crearon por acuerdo bilateral entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, y recién modificada esta Ley se recogió en la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al establecer en su artículo 33 una ampliación del plazo para interponer los recursos a fin de abrir la posibilidad de llegar a un acuerdo, que se articula a través de la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación.

La relación bilateral, como hemos visto, se basa exclusivamente en el tema del interés en relación siempre con las competencias. Estamos ante cuestiones que afectan al Estado y a una Comunidad Autónoma al igual que se pueden dar entre dos

Comunidades Autónomas. No obstante la inclusión de este término en el artículo 3 del Estatuto de Cataluña modificado, como principio junto al de autonomía y multilateralidad, generó una importante reacción política y mediática y, como consecuencia, cierta intranquilidad social.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, por la que resolvió el recurso interpuesto contra el mismo, declaró la constitucionalidad del precepto pero de acuerdo con una interpretación que es la que considera constitucional.

El Tribunal ya en sus comienzos (Sentencia 32/1981, de 28 de julio. F.J.5), manifestó que en la Constitución se contiene un concepto anfibológico de Estado, ya que en ocasiones el termino designa la total organización jurídico política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía y en otras, por Estado se extiende solo al conjunto de las instituciones generales o centrales y sus organismos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. También dejó claro en esa fase inicial que las Comunidades Autónomas son Estado.

En tal sentido y sobre este tema comienza por afirmar que las Comunidades Autónomas son Estado, pero son una parte del Estado, por ello cuando se habla de Comunidades Autónomas y Estado, Estado es el Central y una vez sentado esto mantiene: "Bilateralidad significa que siendo una y otro Estado Español su posición respectiva vendrá impuesta por lo que resulte en cada caso del sistema de distribución de competencias" y continúa: "La traslación de la bilateralidad a la relación de una Comunidad Autónoma con el Estado Español es constitucionalmente imposible pues la parte solo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad. La bilateralidad no cabe así entenderla como expresión de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una situación de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con ello, el principio de bilateralidad solo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos, como una manifestación del principio general de cooperación implícito en nuestra organización territorial del Estado".

Como puede deducirse el Tribunal reconduce la bilateralidad a la cooperación bilateral entre Estado y Comunidad Autónoma, conectado con el marco competencial y subsiguientes intereses específicos tal y como se contiene en el artículo 219.2 del Estatuto de Andalucía referido a las relaciones con el Estado: *"Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan"*. De este modo el precepto contempla tanto la bilateralidad como la multilateralidad en el marco de la cooperación.

VII.- Supuestos específicos.

En este apartado se van a examinar algunos de los instrumentos existentes sin agotar la materia, así como comentar concretamente dos experiencias de cooperación en las que he tenido una participación muy directa.

### Los Convenios.

Es el instrumento más usado de relación entre las Administraciones Públicas, sobre todo desde que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción de 1999, los incluyó en su artículo 6 si bien limitado a los que se celebren entre la Administración General del Estado en sentido amplio y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Así se contiene en su nº 1: *“La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”*. A continuación el precepto determina las especificaciones que pueden contener así como la previsión de que, como consecuencia de los mismos proceda la constitución de órganos de vigilancia y control, e incluso la creación de consorcios.

Como consecuencia de este respaldo normativo se ha dado un amplio impulso a la firma de estos convenios que también venían recogidos, para las relaciones entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Administraciones Locales, en el Artículo 57 de la Ley de Bases del Régimen Local.

El convenio, en definitiva, es una figura de naturaleza contractual en el que las partes que lo suscriben son Administraciones Públicas u otros entes de la misma naturaleza, y se encuentran excluidos de la aplicación de la legislación de contratos públicos a través de las distintas leyes que los han regulado. Es un instrumento ágil, con unas posibilidades muy amplias en cuanto a sus contenidos, siempre referidos a actuaciones de naturaleza pública y permite la utilización de distintos recursos de las Administraciones en orden a mejorar la eficacia y eficiencia de su actuación. La contrapartida consiste en que, en demasiadas ocasiones, la mayor capacidad financiera del Estado fuerza a las Comunidades Autónomas a suscribir convenios de cofinanciación por no perder los fondos que proceden de aquel, aunque limite la disponibilidad de los propios y su autonomía para determinar a qué se van a dedicar.

Pero hemos visto que el artículo 6 de la Ley 30/1992, deja fuera de su ámbito los posibles convenios entre Comunidades Autónomas, que puede concertar convenios sin más limitaciones que las derivadas de su régimen jurídico de actuación, con la Administración del Estado y las Corporaciones Locales, pero parece que hay dificultades para que puedan hacer lo mismo entre ellas.

El problema se encuentra en el artículo 145 de la Constitución que contiene dos párrafos. En el primero se establece que *“en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”* y en el segundo: *“Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de los 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 Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”*. Hay que hacer constar



que la redacción que figuraba en el artículo correspondiente del anteproyecto era: *“Cualquier acuerdo de cooperación entre territorios autónomos necesitará la autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica”*, que hubiese supuesto la intervención de las dos cámaras y aprobación por mayoría absoluta, lo que demuestra el ambiente con que iniciaba su andadura constitucional los convenios entre Comunidades Autónomas.

Parece que lo más importante del precepto se encuentra en el apartado primero en cuanto cierra la posibilidad de federación de Comunidades Autónomas, una federación limitada de complicado encaje. No parece que pueda referirse al concepto constitucional de federación ya que la fórmula federal es aplicable a los Estados pero difícilmente a partes de los mismos, además la Constitución en su formulación actual donde no se contiene cuáles son las Comunidades Autónomas y sigue en vigor el procedimiento de creación de las mismas, no impide una redistribución de las existentes con posibles fusiones y creación de Comunidades nuevas. Entonces solo nos queda la federación en el sentido de persona jurídica de segundo grado, algo así como la federación de municipios y provincias, que considero muy poco relevante para generar la prohibición constitucional.

Lo cierto es que el tema de esa extraña federación que los constituyentes pretendían atajar se convierte en la inspiración de todo el precepto que, con distintos avatares cuyos pormenores exceden de esta exposición, se plasma en el texto vigente en el que el párrafo segundo más que facilitar la existencia de estos convenios, lo que persigue es poner controles que eviten que por la vía de los convenios y la posible creación de órganos comunes que ejerciten las competencias de los participantes en el mismo, se pueda generar una forma de federación encubierta.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1986 de 17 de abril, ha mantenido que este precepto no tiene carácter habilitante para que las Comunidades Autónomas puedan establecer convenios sino que, supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos y convenios de cooperación. Al menos queda claro que la facultad de celebrar convenios las Comunidades Autónomas entre sí, aun con limitaciones, es inherente a su propia personalidad y no deviene del reconocimiento constitucional.

El artículo 145.2 C.E. distingue convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y los demás acuerdos de cooperación. La distinción es importante ya que los primeros deben ser comunicados a las Cortes Generales y los segundos autorizados por las mismas, pero no se contiene un criterio para determinar cuando estamos ante uno u otro. En el debate constitucional se propuso su distinción por razón de la temporalidad por lo que serían convenios los temporales y los demás acuerdos de cooperación harían referencia a los indefinidos. Otro criterio fue el de la exclusividad de las competencias, refiriendo la autorización al ámbito de las competencias no exclusivas.

La verdad es que es posible configurar un contenido de lo que supone la gestión y prestación de servicios, aunque se ha eludido hablar de competencias, pues los servicios están necesariamente conectados con éstas. Además el precepto da pie a

apreciar que existe el reconocimiento por la Constitución de un ámbito común a varias Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias, lo que no deja de ser unarealidad, de modo que se limite así interpretaciones excesivamente estrictas de la territorialidad. El problema es cuales son los demás acuerdos de cooperación que requieren una autorización expresa de las Cortes Generales. Esto plantea si puede haber una actuación de una Comunidad Autónoma desconectada de su ámbito competencial o volvemos a la interpretación de que se refiere a las competencias no exclusivas, cuando la realidad es que la mayoría de las competencias, pese a como se califican , tienen naturaleza de compartidas en mayor o menor grado.

La escasísima experiencia sobre cuáles son los que requieren autorización, solo se tramitó uno en 1994 para el Arco Mediterráneo, además de otro en materia de televisión entre Andalucía y Extremadura en el año 2000 que generó alta tensión política y no se llegó a finalizar, impiden una solución que no sea puramente teórica. Como referente normativo en la Ley de Convenios de Aragón, Ley 1/2011, de 1 de febrero, se califica como acuerdos de cooperación todos los que no se incluyan en los otros instrumentos que establece la Ley, una especie de cláusula de residuo para el cierre del sistema que, en la práctica, puede dejar sin contenido estos acuerdos de cooperación.

La segunda cuestión que plantea el artículo 145.2 es la remisión a los Estatutos. Son estos los que han de determinar los supuestos, requisitos y términos en que la respectiva Comunidad Autónoma puede celebrar convenios, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Pero los Estatutos, salvo alguna contada excepción, no han aprovechado la habilitación constitucional para dotar de más flexibilidad al sistema, por el contrario han incrementado los requisitos y, en ocasiones, se ha remitido a una Ley que en el caso de Aragón se ha plasmado en la norma citada en el párrafo anterior.

Tomando como base el primer Estatuto de Andalucía, establece en su artículo 72 que se habilita a la Comunidad Autónoma para suscribir los convenios sobre gestión y prestación de servicios en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento. Esto implica la remisión a una Ley reguladora de los convenios o a una intervención caso acaso del Parlamento. También al Parlamento se atribuye la comunicación a las Cortes Generales, regula la entrada en vigor a los veinte días de la comunicación sin haberse formulado objeciones y prevé que, si se formula alguna por las Cámaras, el Parlamento deberá solicitar la autorización de éstas.

El nuevo Estatuto no ha mejorado la situación. Si la primitiva redacción podía justificarse en que, al igual que ocurre con la Constitución, en el año 1982 la necesidad de cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas no era sentida, transcurridos más de veinte años con la doctrina del Tribunal Constitucional ya generada y los aportes doctrinales cabía espera una posición distinta. No ha sido así, el artículo 226 del nuevo Estatuto reproduce casi literalmente el contenido del anterior con el siguiente añadido: “En todo caso el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado”, con lo que se crea un control y seguimiento específico en estos casos que contribuye a que sea tratada de modo excepcional algo como la colaboración que tiene que ser un instrumento de relación normal.

Respecto de la intervención de las Cortes Generales, que se inicia por el Senado conforme al artículo 74.2 de la Constitución, también corresponde a los Estatutos determinar el carácter y efectos de la comunicación. El carácter no se lo han planteado, aunque hay que estimar que se trata de una simple notificación que no requiere de ninguna actuación posterior. Se ha incluido la entrada en vigor transcurridos sesenta días, lo que hay que considerar requisito de eficacia no de validez, pero lo que no está en la Constitución es la facultad de las Cortes Generales de mutar la naturaleza del convenio por el hecho de formular objeciones, sin que ni siquiera se indique el tipo de objeciones que pueden generar un efecto tan drástico. Esta posibilidad se introdujo al final de la tramitación del Estatuto Vasco en 1979, quizás pensando en los posibles convenios con Navarra y se extendió a todos los demás. Se ha configurado así por los Estatutos, salvo el valenciano y el de Aragón, un nuevo control por parte de las Cortes Generales que no tiene fundamento constitucional, de donde se deduce que, en cuanto su origen se encuentra en los Estatutos, subsiste mientras sea reconocido por éstos.

La naturaleza de esta autorización en los supuestos que resulte necesaria, parece claro que no es normativa y no solo porque no innova el ordenamiento jurídico y se agota en su propia concesión, sino porque la previsión de que fuese por ley orgánica y después por ley ordinaria, fue rechazada en el debate constitucional.

El sistema no es satisfactorio en cuanto subsisten los recelos que determinaron el texto constitucional. Tampoco lo es la intervención de las Cámaras, pues en éstas los acuerdos se adoptan por el sistema de votación mayoritaria lo que las hace proclives a la influencia de criterios políticos más que jurídicos, así como a intereses de partidos en la decisión que se adopte. Tampoco se indica el tipo de control que efectúan las Cámaras lo que puede conducir a la aberración de que se extienda al de oportunidad ya que el de legalidad ordinaria correspondería siempre al orden contencioso-administrativo. Todo esto nos lleva a que sería más acorde con el sistema que el control de estos convenios fuese de constitucionalidad y se residenciase en el Tribunal Constitucional.

La prueba de todo lo que hemos expuesto es la escasa utilización que se hace del instrumento, pese a que se han incrementado en los finales de la anterior década, frente a los numerosos convenios que las Comunidades Autónomas suscriben con el Estado y las Corporaciones locales. Lo paradójico es que ello no implica que no existan convenios, que los hay, sino que con frecuencia se disfrazan de otras figuras como los protocolos, respecto de los que, si existe voluntad de cumplimiento, tienen unos efectos parecidos sin los problemas que plantean los primeros. En este sentido la STC 44/1986, de 17 de abril, se refiere a las declaraciones conjuntas de intenciones, propósitos sin contenido vinculante o la mera exposición de directrices o líneas de actuación, indicando que no participan de la naturaleza de los convenios del artículo 145 C.E.

#### Las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Constituyen el máximo instrumento para la colaboración bilateral vertical. Ya vimos que se fueron creando por acuerdo entre la respectiva Comunidad Autónoma y el Estado y en el caso de Andalucía se materializa en el acta de una reunión celebrada el

7 de julio de 1987, entre el Ministro de la Presidencia y el Consejero de la Presidencia de la Comunidad Autónoma. En ella se determina el carácter de la Comisión, configurándola como: “Lugar de encuentro de ambas Administraciones, y por ello, como un instrumento de colaboración entre las mismas, a fin de impulsar programas y posibles actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales, servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo en el intento de evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones y arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesen a las citadas administraciones en asuntos de su competencia”. Esto se complementa en el apartado 6) al indicar que, sin perjuicio de las competencias de los órganos de las dos Administraciones, la Comisión podrá examinar cualesquiera asuntos que afecten a ambas partes y, en particular, los que tengan por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencias y diseñar mecanismos de colaboración.

Su finalidad es constituir un lugar de encuentro; instrumento de colaboración; impulsar programas y actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes; llevar a cabo actuaciones de carácter preventivo para evitar que surjan conflictos y arbitrar propuestas en cuestiones que interesen a ambas Administraciones.

Se destaca el mínimo formalismo en su funcionamiento y las reuniones no se dilataran más de dos meses, periodicidad que no se cumplió.

La Ley 30/1992 las recoge en el artículo 5.2: *“Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen”*.

La novedad ha sido la incorporación de estas Comisiones en los nuevos Estatutos, ya que solo Navarra la incluyó en su Ley de Reforma y Amejoramiento del Fuero, si bien al no haber tenido lugar en todos los reformados y no haberse aprobado los de todas las Comunidades Autónomas, en la actualidad coexisten las que tienen naturaleza estatutaria y las que no. Esta incorporación a unas normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad, ha supuesto dotarles de un mayor realce ya que la Ley 30/1992 no deja de ser una norma administrativa cuando estas comisiones exceden de esa naturaleza y una reactivación de su funcionamiento, si bien en lo referente al Estatuto de Cataluña ha resultado polémica como casi todo lo que se refiere a este Estatuto.

En el Estatuto de Andalucía aparece, con el nombre de “Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado”, regulada en el artículo 220 por el que se crea de acuerdo con los principios que ya examinamos en el artículo 219, para constituir el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos:

- a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.

- b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

Sus funciones son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente en el Estatuto y, en general en los siguientes ámbitos que enumera el precepto:

- a) Los proyectos de ley que incidan singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.
- b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad autónoma de Andalucía y sobre el desarrollo y aplicación de esta política.
- c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes y las modalidades y las formas de esta representación.
- g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.
- h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.
- j) La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

A continuación se contiene un principio de regulación y se remite a la adopción de un reglamento interno de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

La novedad del Estatuto consiste en establecer la participación de la Comisión en supuestos específicos que no se encuentran en el artículo 220, así:

-La necesidad de que emita informe previo respecto de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal (artº 56.9).

-Informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal (artº 57.4).

- Deliberación previa para la utilización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal o modificación de las existentes (artº 81)

- Que el Estado motive ante la misma su decisión, en los casos en que no acoja la posición expresada por la Comunidad Autónoma en los supuestos que afecte a sus competencias exclusivas o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar

consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía (artº 231).

La regulación de estas Comisiones en el Estatuto de Cataluña fue impugnada en parte de sus contenidos que eran idénticos a los del posterior Estatuto de Andalucía que no fue impugnado. El Tribunal en la Sentencia 31/2010 ya citada, desestimó al recurso indicando: “Se trata de funciones de deliberación, propuesta y, en su caso, adopción de acuerdos a través de las cuales el órgano que constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado, con el alcance y efectos fijados en el fundamento jurídico precedente, lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y la Generalitat, sin que las decisiones y acuerdos que, en su caso pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, pueda en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, vincular y dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar”.

En la reunión de la Comisión de Andalucía celebrada el 12 de noviembre de 2007, se aprobó el reglamento interno a que se refiere el Estatuto, compuesto de 12 artículos y una Disposición Final. Del mismo hay que destacar la creación de cuatro subcomisiones permanentes: Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias Competenciales; Cooperación y Participación; Asuntos Europeos y Acción Exterior e Infraestructuras y Equipamientos. La representación de cada parte se compone de seis miembros y la de la Comunidad Autónoma tiene tres permanentes y tres designados según los asuntos a tratar. En la misma sesión se adoptó un acuerdo sobre la puesta en marcha de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias Competenciales.

Las Comisiones Bilaterales de cooperación estimo que son órganos de naturaleza fundamentalmente política, lugares de encuentro, información y solución de conflictos. Sus acuerdos, tomados a tan alto nivel, implican mandar a los órganos competentes de cada parte para que lleven a cabo las medidas necesarias para la ejecución de los mismos. Esta naturaleza posibilita el que actúen sin sometimiento a requisitos procedimentales o de otra índole que deberán cumplirse cuando se proceda a la ejecución de los acuerdos. Por este carácter y para evitar la tendencia a convertir en Derecho administrativo todo lo que se hace cuando está presente una Administración Pública, con las consecuencias que conlleva, en el caso de Andalucía el Reglamento interno inicialmente no se publicó para evitar que se considerase una norma reglamentaria organizativa más.

Mi experiencia en la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias Competenciales, en la que se me encomendó por la Junta de Andalucía la relación permanente con la representación del Estado, fue muy positiva. La interlocución entre las dos partes a fin de canalizar las distintas propuestas de solución de conflictos ha sido fluida, totalmente informal, telefónica o por correo electrónico y siempre, cualquiera que fuese el color político de Gobierno, ha prevalecido la confianza, fundamentalmente personal, que no se ha visto alterada a pesar de los cambios en las personas producidas a lo largo del tiempo.

En la materia específica de financiación el artículo 184 del Estatuto regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma. Aunque se le atribuyen funciones de cooperación, tiene otras que no presentan ese carácter como la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, por lo que hay que considerarlo como órgano de naturaleza mixta.

Las Comisiones Bilaterales se configuran así en los nuevos Estatutos como potentes instrumentos pero, en su funcionamiento real, no se muestra este carácter. La previsión estatutaria de que se reúna al menos dos veces al año se cumple aunque fundamentalmente en la subcomisión encargada de la resolución de conflictos, donde los acuerdos, salvo los interpretativos que solo vinculan a las partes, presentan dificultades en su ejecución por requerir de modificaciones normativas que, en el caso de las leyes, corresponden a los Parlamentos. Por ello sería más eficaz acentuar el carácter preventivo de las reuniones y contactos, función que se cubre con poca eficacia a través de las llamadas cartas de cooperación en las que se comunican las objeciones o reservas competenciales que se aprecian por el correspondiente departamento, de modo que se examinasen los proyectos en una fase inicial de los mismos y no las decisiones ya adoptadas o con los procedimientos muy avanzados, lo que requiere la existencia de una comunicación fluida y permite una auténtica cooperación en el resultado final.

Por otro lado, por el carácter que hemos visto le da el Tribunal Constitucional, entiendo que no cabe acudir a una instancia jurisdiccional para recabar la ejecución de sus acuerdos, solo cabe aducirlo para poner de manifiesto el incumplimiento de la debida lealtad institucional y así en alguna ocasión se ha invocado ante el Tribunal Constitucional como muestra de la ausencia de la voluntad de cumplir, en cuanto es más proclive a valorar estos comportamientos, pero sin que pueda fundar exclusivamente en ello su decisión. Solo cabría por la vía de la responsabilidad patrimonial, cuando se hubiesen generado perjuicios de esta naturaleza por la actuación fiada en la existencia del acuerdo que la otra parte incumple.

#### Las Conferencias Sectoriales.

Son órganos de cooperación multilateral y vertical que reúne a los representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas en ámbitos sectoriales determinados.

Figuraban ya en la Ley del Proceso Autonómico. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de la LOAPA dijo respecto de las mismas: "No pueden sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos. Las conferencias han de ser órganos de encuentro para el examen de los problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción". En el caso de la fracasada ley, el Tribunal declaró su inconstitucionalidad no porque un órgano de este tipo no pudiese crearse, sino porque su regulación no podía considerarse de carácter orgánico ni armonizador.

La Ley 30/1992, en su modificación por la Ley 4/1999, las incluye en su artículo 5 párrafos 3 a 6.

*3.- Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnan a miembros del Gobierno en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de la Administración de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.*

*4.- La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.*

*5.- Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial irán firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de convenio de Conferencia Sectorial.*

*6.- Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de Comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.*

Según Tajadura Tejada hay tres tipos de conferencias. En primer lugar las de naturaleza consultiva y deliberante; otra aquella que se produce en un ámbito de actuación en que el Estado tiene competencia para establecer unilateralmente una forma de actuación como puede ser la coordinación y una tercera en que se da participación a las Comunidades en alguna de las funciones que le corresponde llevar a cabo el Estado.

Respecto de la obligación de asistir, continúa el autor que es voluntaria en las del primer y tercer grupo y obligatoria en el segundo y en cuanto a la vinculación de los acuerdos, claramente no vinculan a las disidentes en las del primer grupo. En las del segundo depende de la extensión de las competencias estatales y respecto de las del tercero habrá que estar a lo dispuesto por la parte que ofrece la posibilidad de participar. Personalmente creo que en este caso, salvo que la no aceptación de alguna pueda poner en riesgo la actuación de las demás y el Estado tenga algún título competencial que le faculte para obligarla, el sistema será igual a las del grupo primero.

Estas Conferencias, salvo supuestos muy específicos, son fundamentalmente órganos de cooperación, con las consecuencias que se derivan de ello respecto de la naturaleza jurídica de sus acuerdos.

También podríamos plantearnos qué naturaleza tiene ese convenio de Conferencia Sectorial que prevé el apartado 5 del precepto. Es un convenio entre Comunidades Autónomas por lo que le resultaría de aplicación el artículo 145.2 de la Constitución, pero también se adopta por el Estado con lo que quedaría fuera del precepto. Se encuentra en una ley aprobada por el Estado en ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18 de la Constitución, pero una ley del Estado no puede exonerar del cumplimiento de un



requisito constitucional. Entendemos que salvo que concurra alguna competencia del Estado que permita configurarlo como un convenio de todas las Comunidades Autónomas con el Estado, entraría en el ámbito del Artículo 145.2 de la Constitución.

Entre las Conferencias Sectoriales hay que destacar la Conferencia de Asuntos Relacionadas con las Comunidades Europeas (CARCE) que celebró su primera reunión en 1989. Inicialmente se constituyó como un conferencia más y después se le dotó de regulación específica por la Ley 2/1997, de 13 de marzo. En su reunión de 15 de abril de 2010 pasó a denominarse Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

En 1994 la Conferencia adoptó el acuerdo para la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las distintas Conferencias Sectoriales, de este modo se empezó a participar en la formación de la voluntad del Estado ante las Instituciones comunitarias en lo que podríamos llamar “fase ascendente”, puesto que antes solo intervenían en la ejecución del Derecho comunitario, es decir la “descendente”.

El 9 de diciembre de 2004 la CARUE abre la participación de las Comunidades Autónomas en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea, los Consejos de Ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Educación Juventud y Cultura, Mas tarde se incluye deporte con cultura, la formación de la competitividad en el área de consumo y se amplía la participación en el ámbito de las reuniones relativas a la ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado por la formación de la competitividad.

Se acordó también la forma de designación del representante de las Comunidades Autónomas que se incorpora a la Delegación española, con facultad de intervenir cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común.

Esta participación en la formación de la posición negociadora del Estado ante las instituciones europeas, la participación en las delegaciones españolas en dichas instituciones y dirigir observaciones y propuestas, entre otras, ha sido recogido en los nuevos Estatutos, en el caso de Andalucía en los artículos 230 a 239. Concretamente el artículo 231 regula la participación en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea; el 231 la participación en los procesos de decisión de las instituciones de esta, bien directamente o a través de la representación del Estado y el 234 la participación en las delegaciones españolas ante dichas instituciones. Para la forma de materializarse esta participación se remite a la legislación que las regule.

Las Conferencias Sectoriales han tenido un amplio desarrollo y podrían ser más efectivas si no estuviesen, en demasiadas ocasiones, muy influenciadas por posicionamientos de naturaleza política. Los órganos de cooperación reúnen al Estado y las Comunidades Autónomas para tratar de asuntos relacionados con las funciones que deben desempeñar, por lo que no son instrumentos de confrontación política. Es perfectamente posible que dos Comunidades Autónomas con Gobiernos de distinto signo defiendan una misma posición frente a los demás o que una muestre una postura contraria a las afines o al Gobierno del Estado que sea de su mismo partido.

Estamos ante los intereses de cada una de las Administraciones participantes y los destinatarios de su actuación son los ciudadanos. Muestra de lo expuesto es como disminuye el interés de la participación cuando ambos gobiernos son del mismo partido pues, sino es para realizar una labor de apoyo frente a las demás, los problemas se suelen tratar y resolver al margen de la Conferencia.

Para cerrar el sistema el apartado 7 recoge la posibilidad de crear otros órganos de cooperación con la misma finalidad y en ámbitos específicos. Serían una especie de Conferencia Sectorial constituida por Directores Generales u otros cargos. Es una posibilidad más y al tener los participantes menor nivel que en las primeras, lo que conlleva que susciten menos efectos mediáticos, puede que para la consecución de sus fines sean más efectivas.

### La Conferencia de Presidentes

Las Conferencias de Presidentes constituyen otro de los instrumentos de relación en los Estados compuestos. Presenta dos modalidades, aquellas en que la reunión se celebra con asistencia del Presidente del Gobierno y las que no. En el primer caso su naturaleza sería de cooperación vertical y en el otro horizontal.

Que presente uno u otro carácter no es irrelevante puesto que la presencia del Estado tiende a la formación de dos centros de interés, Estado y Comunidades Autónomas, mientras que en el otro caso la individualidad de cada Comunidad Autónoma se resalta más. En las primeras la Comunidades Autónomas debaten con el Estado, mientras que en las otras debaten entre sí.

Precedentes en Europa tenemos los de Alemania, Austria y Suiza en Estados Federales. En Italia existe una Conferencia de las Regiones además de una Conferencia Estado-Regiones. Quizás las que han tenido un mayor desarrollo sean las alemanas que suelen celebrar unas cuatro reuniones al año a la que asisten solo los Presidentes, si bien en algunas de ellas una vez celebrada la reunión de los Länder tiene lugar otra a la que asiste el Canciller federal. Una particularidad que presentan es que, con ocasión de estas conferencias y con la denominación de charlas o reuniones de chimenea, se reúnen con carácter informal los Ministro-Presidentes para tratar cuestiones e intercambiar puntos de vista sin la elaboración actas.

En el caso de Suiza la Conferencia de Gobiernos Cantonales tiene el carácter de reunión de gobiernos por lo que no se requiere que asistan los Presidentes, basta con que sea un miembro del Gobierno y en cuanto a Austria, suelen celebrarse un par de reuniones al año.

Respecto de España se iniciaron en 2004 en la modalidad vertical y se han celebrado cinco. La primera, el 28 de octubre fue una iniciativa del Presidente del Gobierno más que una petición de los llamados a intervenir. Se institucionalizó y, además, se trató de la participación autonómica en los asuntos europeos y la financiación de la asistencia sanitaria. La segunda se celebró el 10 de septiembre de 2005 y consensuó un acuerdo sobre la financiación sanitaria. En la tercera, el 11 de enero de 2007, adoptó un documento conjunto sobre investigación, desarrollo tecnológico e innovación y se acordó la creación de las Conferencias Sectoriales del agua y de inmigración y la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Reglamento de la

Conferencia. La cuarta el 14 de diciembre de 2009, aprobó el Reglamento interno, así como las declaraciones sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea para 2010, apoyando las prioridades definidas para la Presidencia; declaración sobre violencia de género y la necesidad de impulsar los instrumentos para luchar contra ella y tuvo lugar un debate sobre Empleo, Economía Sostenible, Agricultura, Ganadería, Pesca y Política Hidráulica. La quinta, por ahora última, se celebró el 2 de octubre de 2012 y trató de estabilidad fiscal, situación económica y laboral de España y aprobó una declaración final sobre estos temas en la que se compartía el objetivo común de contribuir al avance de Europa y la estabilidad del euro y se respaldaba la iniciativa del Consejo Europeo de junio de ese año de avanzar si reservas en la integración europea en los ámbitos de la unión bancaria, unión fiscal, integración económica y mayor integración política.

La iniciativa tuvo una buena acogida en cuanto suponía la incorporación al ámbito de las relaciones interadministrativas de un instrumento del máximo nivel de probada eficacia en otros países, pero adolece, como ocurre con todo lo que supone cooperación, de la falta de una auténtica necesidad sentida y, sobre todo, no son capaces las distintas partes de separarlas de la confrontación política, antes bien prevalece su consideración de que se trata de un nuevo ámbito en el que es susceptible de ponerse al servicio de dicha confrontación, como lo demuestra los problemas que surgieron en alguna por la información suministrada por los intervinientes.

En la tercera de las reuniones se planteó la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de un Reglamento de la Conferencia. Una vez más un afán regulatorio que no comparto, ya que lo importante en un ente que nace y del que no existen precedentes es su consolidación, que solo puede conseguirse funcionando y actuando a través de prácticas que permitan su adaptación a lo que parezca más conveniente para conseguir su finalidad. Plantearse en esta fase casi inicial la regulación conduce a la creación de un problema más el cumplir el reglamento, además de la posibilidad de utilizar los resquicios que éste presente para finalidades que no reflejan un auténtico espíritu cooperador.

En el año 2009, participé en el grupo de trabajo al que se le encomendó la elaboración de un borrador de Reglamento de las Conferencias de Presidentes. Era un texto sencillo que contenía lo mínimo para su funcionamiento, pero se tropezó en dos puntos, la necesidad de un quórum de asistencia para que se pudiesen adoptar acuerdos, así como, partiendo siempre de que estos tienen que aprobarse por unanimidad dado que la cooperación es voluntaria, establecer un tipo de decisiones que se denominaban recomendaciones, en las que no se exigía la unanimidad y solo comprometían a quienes las hubiesen acordado.

Como no parece pensable que el Presidente del Gobierno convoque a una conferencia, que tenía una fase preparatoria por lo que su celebración no sorprendía a nadie, a los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas y estos no asistiesen salvo circunstancias de imposibilidad material, la exigencia del quórum de asistencia abría la posibilidad de que, por motivaciones políticas, se pusiese en manos de una minoría el que la Conferencia pudiese tomar algún acuerdo y otro tanto cabe decir de imposibilitar las que se denominaban recomendaciones que no comprometen

a los que no las apoyen, lo que se traduciría en una facultad de veto que puede conducir al fracaso de la conferencia por no conseguir ningún resultado, con la carga mediática y repercusiones a muy corto plazo que generarían.

Al final el Reglamento se aprobó por Orden del Ministerio de Política Territorial de 18 de diciembre de 2009 y publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 19. En su artículo 1 la califica de máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, los acuerdos tienen la naturaleza de compromisos políticos y se establece que sus miembros actuaran según el principio de lealtad institucional.

En cuanto a sus funciones y objeto, conforme al artículo 2 lo constituye:

.- Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el estado de las Autonomías que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.

.- Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas

.- Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

Respecto de los puntos conflictivos se estableció un quórum de asistencia de dos tercios de los Presidentes Autonómicos para la válida adopción de acuerdos y en cuanto a las recomendaciones, que solo comprometen a quienes las apoyen, requieren el voto favorable del Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos. En definitiva una minoría de bloqueo de siete de diecinueve.

La Conferencia de Presidentes Autonómicos en su modalidad horizontal no existe. Se habló de la misma por el Presidente de la Junta de Extremadura en el año 2008 y figuraba entre los objetivos de los Encuentros de las Comunidades Autónomas que han Modificado sus Estatutos y en la posterior creación de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas a las que me referiré en la última parte de mi intervención.

#### VIII.-Otros Ejemplos de Cooperación.

Dada la amplitud de las posibilidades de cooperación, sea formalizada o no, voy a referirme a dos que han sido muy importantes y que no han gozado de mucha difusión. Me refiero a los Encuentros de los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas y a los Encuentros de las Comunidades Autónomas que han modificado sus Estatutos, después Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Los Encuentros de los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas.

Se iniciaron en el año 1984 por la feliz iniciativa de un compañero que se encontraba en la Comunidad Autónoma de Canarias que, aprovechando que en aquel momento los servicios jurídicos de varias Comunidades Autónomas estaban dirigidos por Abogados del Estado, nos convocó en Madrid para hacernos partícipes de la idea que fue muy bien acogida. La primera reunión se celebró en Canarias y, a continuación tuvieron lugar veinticinco con periodicidad anual y un orden rotatorio no reglado. La incorporación de las distintas Comunidades fue inmediata, me parece que en la tercera reunión estaban ya todas y así siguió a lo largo de los años.

Las características de los encuentros, que fue clave para su éxito, fueron:

Nunca existió un reglamento, fuera de las normas generales de funcionamiento de un grupo amplio, alrededor de tres representantes por cada Comunidad, en orden a petición de palabra etc., bajo la dirección de la Comunidad Autónoma que ejercía de anfitriona.

Tampoco había un orden del día. Con anticipación al encuentro se pedían sugerencias de los temas a tratar, lógicamente se planteaban aquellos que resultaban más acuciantes para el proponente, y con ellos se elaboraba un listado que estaba siempre abierto a otras posibles cuestiones. Iniciado un tema, la Comunidad proponente hacía una breve presentación y se procedía al debate en el que se aportaban ideas, precedentes y sugerencias, además de los compromisos de aportar documentación, si no era posible hacerlo allí, que se cumplía cuándo volvíamos a nuestras respectivas sedes. Una función informativa y didáctica que excedía del ámbito temporal de las reuniones ya que se prolongaba durante las comidas y descansos, en la que participábamos todos de un modo más informal.

Como órgano de cooperación puro, uno de los extremos que quedó claro desde el primer momento era que no podían existir conclusiones, ni ningún acuerdo de llevar a cabo algún tipo de actuación que pudiesen limitar las facultades de decisión de los intervinientes en su ejercicio profesional. Se trataba de un ofrecimiento de ideas y suministro de información y documentación que se aprovechaba por cada uno si lo estimaba conveniente.

La publicidad era mínima. Solo la difusión en los medios de la Comunidad Autónoma como un acto más que se celebraba en la misma y, como mucho, una fotografía formalde la reunión en el acto de apertura con la asistencia de alguna autoridad, pero ninguna repercusión en medios nacionales.

Nunca hubo interferencias de tipo político sobre los temas que se trataban, ni suspicacias o recelos derivados de cuáles eran los partidos que conformaban el gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas.

Se puede decir que el encuentro se prolongaba a lo largo de todo el año, ya que el conocimiento personal facilitaba los contactos directos ante problemas concretos que se presentasen, además de que la Comunidad anfitriona asumía hasta el siguiente encuentro, hacer llegar a todas la documentación que se le remitiese sobre lo que cada uno estimaba en su trabajo diario que podía ser de interés, actuando así como centro de difusión de la información que se le suministraba.

Dado la improvisación a la que se tuvo que acudir para la organización de los servicios jurídicos, salvo las que se constituyeron sobre una sola provincia que contaban con los de las Diputaciones, los primeros encuentros sirvieron para reflexionar y asumir que nuestro cliente era una Administración Pública territorial de un Poder Público nacido de la Constitución, con facultad legislativa y la posibilidad de desarrollar políticas propias en el marco de sus competencias, es decir no una Administración más. Al mismo tiempo que para el buen funcionamiento del sistema era necesario que, al menos, se conociese lo que estaban haciendo los demás para evitar obstáculos y disfunciones que se pueden producir, incluso de forma inadvertida, si no existen estos contactos.

No es difícil comprender que la interposición de un recurso, sobre todo ante el Tribunal Constitucional, poco fundado o en una materia con pocas probabilidades de éxito, cuando previsiblemente recae una sentencia desestimatoria crea un precedente desfavorable que afecta a todos, ya que el marco competencial, una vez realizada la adaptación de los Estatutos prevista en el artículo 143.2 de la Constitución, es el mismo, por lo que los servicios jurídicos cuando asesoran a quienes tienen que tomar la decisión de recurrir, han de tener en cuenta que también existen razones estratégicas desde el punto de vista técnico jurídico que deben de ser valoradas, ya que el posible beneficio en la opinión pública que se obtiene con el anuncio del recurso y su admisión a trámite, que es algo puramente formal aunque por los medios se le suele dar mucha importancia, puede resultar muy pequeño comparado con el perjuicio que genere la sentencia cuando se produzca, aunque eso ocurra años más tarde.

A lo largo de tantos años se formó un sentimiento de pertenencia a la condición de Letrado de una Comunidad Autónoma en el que iban participando los letrados y letradas que se fueron incorporando en tan dilatado periodo de tiempo, de modo que, salvo la distinta actitud que normalmente se produce entre el periodo constitutivo inicial, siempre más ilusionante, y aquel en que existe una mayor consolidación, el tiempo y las renovaciones no marcaron diferencias substanciales.

La situación económica de las Administraciones Públicas en los últimos años y los malos vientos que interesadamente corren en el tema autonómico, ha dado lugar a que el último encuentro tuviese lugar en el año 2009. Desde entonces no se han vuelto a reunir, pero sin esa formalidad se puede decir que continúan a través de los contactos personales y, sobre todo, por la existencia de una aplicación informática que creó la Comunidad Autónoma de Castilla y León que, salvo el contacto personal que no hay duda tiene importancia, cubre gran parte de los objetivos de los encuentros. A través de esta aplicación, a la que tienen acceso con contraseña personal todos los Letrados de los servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas, se pueden incluir las sentencias dictadas en asuntos de una Comunidad que se consideren de posible interés para las demás, así como poner en común un tema para conocer si se ha dado en otra Comunidad algo similar o alguien presenta alguna sugerencia que aporte luz al caso.

Esperemos, y no solo por estas reuniones, que alguna vez la situación cambie y, sin desdeñar las ventajas de la utilización de los medios que ofrece la tecnología, puedan

celebrase de nuevo estos encuentros ya que los que nos relacionamos somos las personas y siempre son buenos los contactos directos.

### La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Ha sido el último intento en el tiempo de crear un instrumento nuevo y efectivo para la cooperación, configurado bajo el modelo de cooperación horizontal multilateral.

La iniciativa partió de la Diputación General de Aragón con la convocatoria el 9 de julio de 2008 a las Comunidades Autónomas que en aquel momento habían culminado la reforma estatutaria. En dicha reunión se puso de manifiesto la coincidencia de todos los asistentes en que era necesario mantener este tipo de encuentros, para consolidar un cauce de cooperación horizontal de carácter multilateral entre las Comunidades Autónomas, a fin de superar la crítica que se hace al sistema, en ocasiones con cierta justificación, en cuanto la existencia de 17 Comunidades distintas no hace sino complicarle la vida a los ciudadanos cuando pretenden desarrollar sus actividades en diferentes partes del territorio nacional. Como ocurre con todos los instrumentos de cooperación, la incorporación a los Encuentros era voluntaria y abierta a aquellas Comunidades que no hubiesen modificado los Estatutos previa la correspondiente petición.

De estos encuentros se celebraron nueve. Además de la inicial de Zaragoza, el 29 de octubre de 2008 en Sevilla. En el año 2009 se celebraron el 23 de febrero en Valladolid, el 29 de junio en Valencia y el 16 de noviembre en Barcelona. El 8 de marzo de 2010 en Palma de Mallorca, el 5 de julio del mismo año en Logroño y el 25 de octubre en Santiago de Compostela y en el 2011 el 21 de marzo en Santander. En este periodo se incorporaron el resto de las Comunidades Autónomas, si bien el País Vasco no se adhirió a la creación posterior de la Conferencia de Gobiernos (más información en <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/>).

Una comisión compuesta por un representante de cada Comunidad entre los que me encontraba por Andalucía, se encargaba de la preparación de los Encuentros mediante la remisión de textos, propuestas y correcciones y se celebraba al menos una reunión presencial del grupo, normalmente en la Comunidad en que había tenido lugar el Encuentro anterior, en la que se concretaban los proyectos de acuerdos sobre los que había suficiente consenso para que pudiesen incluirse en el orden del día del Encuentro formal.

Los Encuentros se regían por unas normas de funcionamiento. Normas mínimas que fijaban su finalidad de ser instrumento de cooperación horizontal para la puesta en común de asuntos, promover la firma de convenios y otros instrumentos de esta naturaleza. También se decidió que todos los acuerdos se notificasen al Estado por la Comunidad anfitriona.

En la reunión de Valencia se acordó la creación de una Secretaría Permanente, así como de una intranet de acceso restringido a los participantes para la mejor comunicación entre los mismos.

El resultado de estos encuentros se materializó en tres apartados, el de los Convenios de Colaboración, Protocolos y el de las Declaraciones y Acuerdos.

## Convenios de Colaboración.

Todos ellos de carácter multilateral en cuanto eran suscritos por las Comunidades participantes, comprendía los que debían de ser notificados a las Cortes generales a través del Senado por el artículo 145.2 de la Constitución y fueron los siguientes:

-Coordinación de los centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. Se trataba de los supuestos en que la protección de la mujer requiere su traslado a un centro de otra Comunidad Autónoma.

- Reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores para extender los efectos de estas licencias a las Comunidades firmantes, distintas de las que la expedieron.

-Reconocimiento recíproco de los certificados de formación de aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones. Igual que la anterior pero referido a estos certificados.

-Intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida. Persigue la misma finalidad respecto de la acreditación de los requisitos exigidos de los que, en régimen de subcontratación realizan actividades de fabricación para terceros.

-En materia de juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles. Persigue facilitar el acceso a estas instalaciones de jóvenes de una Comunidad Autónoma distinta de aquella en que se encuentra. Excluye a los albergues por existir un convenio sobre ellos entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

- Ejecución de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en los casos en que la medida debe de ser aplicada en una Comunidad distinta de aquella en la que reside el Juzgado que la ha impuesto.

-Prevención y extinción de Incendios Forestales. Para la actuación conjunta y coordinación de los distintos servicios en caso de producirse un accidente de este tipo.

-Protección civil. Con la misma finalidad que el anterior.

-Impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

-Intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza fundamentalmente para evitar duplicidades.

## Protocolos.

Comprenden los supuestos en que, por tratarse de compromisos internos que no tienen reflejo directo en actuaciones para los ciudadanos y no generan obligaciones jurídicas ante los mismos, se estima que no están comprendidos en el ámbito del artículo 145.2 C.E. Se acordaron siete dirigidos al suministro de información, estudios conjuntos, y elaboración de propuestas.



## Declaraciones.

Implican el posicionamiento de las Comunidades Autónomas ante situaciones que se estiman que no son adecuadas para el mejor desarrollo del Estado de las Autonomías como las siguientes:

-Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea. Avances sobre lo ya existente, así como la necesidad de una regulación clara y con garantías de la responsabilidad de las Comunidades Autónomas frente a eventuales incumplimientos del Derecho Comunitario.

- Participación en el nombramiento de los miembros del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración de la Corporación Radio Televisión Española.

-Reforma de la norma estatal reguladora del orden de precedencia de autoridades. El que hay es muy antiguo y presenta deficiencias en relación con los representantes de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar a problemas que suelen generar una gran crispación.

-Incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias. Se trata de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto al concepto material y formal de las bases.

-Incidencia de la actividad del Estado de otorgar subvenciones en el sistema de distribución de competencias. Ante la reiterada actuación del Estado en esta materia y la doctrina del Tribunal Constitucional de que la capacidad de gasto no es título competencial, se declaraba que era necesario:

-Revisar la práctica frecuente empleada por el Estado de regular íntegramente los objetivos y condiciones de obtención de las subvenciones que inciden en ámbitos de competencia autonómica.

-Revisar la práctica empleada con frecuencia de reservarse el Estado la gestión de las subvenciones en materias en que no es titular de la competencia exclusiva.

- Revisar la forma expansiva en que se utiliza la competencia del artículo 149.1.1 de la Constitución.

- Fijar los criterios que permitan reconducir la masiva invocación de la supra territorialidad como justificación de las prácticas anteriores en materia de competencia autonómica.

- Garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción por el Estado de la decisión de no determinar por territorios la fijación de objetivos, condiciones de obtención y de la gestión, en el proceso de elaboración de sus presupuestos.

- Evitar condicionar la entrega de dotaciones destinadas a subvenciones en materia de competencia autonómica a la cofinanciación de las ayudas por las Comunidades Autónomas.

- Modificar la Ley General Presupuestaria para garantizar a través de la misma la no utilización de estas prácticas.
- Revisar la función que en este aspecto desarrollan las Conferencias Sectoriales.
- Función constitucional del Senado. En el sentido de atribuirle más contenido a su actuación para lo que se estima que no sería necesario esperar a una reforma constitucional.

Como se ha visto, estas declaraciones inciden especialmente en el tema de las subvenciones sobre el que en demasiadas ocasiones se ha tenido que pronunciar el Tribunal Constitucional ante la resistencia del Estado a seguir su doctrina que como se refleja, entre otras muchas en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, consiste en que no existe una competencia diferenciada para otorgar subvenciones resultante de la potestad financiera del Estado, ni la subvención determina competencias, sino que se requiere la existencia de un ámbito competencial reconocido al Estado por la Constitución o los Estatutos sobre la materia subvencionada y sus posibilidades de actuación vendrán determinadas por la extensión del mismo.

Pasados los dos primeros años se estimó necesario avanzar en el camino emprendido por lo que en la reunión de Santiago de Compostela se aprobó la creación de la "Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas" por transformación de los encuentros hasta ese momento existentes. El acuerdo se adoptó por unanimidad de las doce Comunidades presentes. Galicia, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Cantabria, Murcia, Valencia, Aragón, Navarra, Extremadura, Baleares y Castilla y León y se ratificó con posterioridad por las de Canarias, Castilla la Mancha, Asturias y Madrid.

La Conferencia se configuró como instrumento de colaboración y cooperación política y administrativa entre las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias respectivas y como foro de diálogo permanente entre las mismas. Su finalidad es la de promover la colaboración y la cooperación política y administrativa entre las diversas Comunidades Autónomas, para consolidar y mejorar la descentralización política y administrativa del Estado en beneficio de los ciudadanos y sus principales objetivos son:

- Impulsar la colaboración entre las Comunidades Autónomas en su ámbito de competencias.
- Impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España.
- Promover acciones políticas en los asuntos de Estado.
- Facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes.

Quizás esta era la aportación más novedosa, la aparición de la Conferencia de Presidentes que había estado presente en los debates y en las actas correspondientes desde el primero de los encuentros, pero sin ese reflejo formal en un acuerdo. Se trataba de lo que podríamos denominar dotar de normalidad a esta Conferencia, ya que no se consideraba necesario la creación de un nuevo órgano con las

complicaciones que siempre conlleva, sino que se produciría dentro del ya existente. Bastaba, y así nos expresábamos quienes configuramos estos textos, que con el simple acuerdo de que van a asistir los Presidentes, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, cuando cada una de ellas estuviese representada por su Presidente, sería una Conferencia de Presidentes. En tal sentido en el acta de la reunión celebrada en Logroño figura como acuerdo: "Designar al Vicepresidente de Aragón y a los Consejeros de Cataluña, Andalucía y Castilla y León para que preparen una Conferencia de Gobiernos autonómicos previa a la celebración de una Conferencia de Presidentes".

Como novedad se plasma en las normas de funcionamiento algo que ya se venía haciendo y es que, ante la distinta tramitación de los convenios que establece cada Estatuto de Autonomía con horizontes temporales distintos, la comunicación hecha al Senado por una de las Comunidades firmantes se considera que surte efecto para todas. Esto, además de la de dar carta de naturaleza a los protocolos que ya vimos, es una medida para flexibilizar la aplicación del artículo 145.2 C.E. sin que se haya generado reacción alguna.

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas después de aprobarse su constitución solo se reunió una vez. Es posible que ante la buena marcha de las reuniones precedentes y con la convicción de que nos encontrábamos en el momento adecuado para consolidar un auténtico entramado de cooperación, no advirtiésemos que aún no existían unas bases lo suficientemente firmes para cimentar un avance de esta naturaleza. Por otro lado la tan reiterada crisis constituía una magnífica oportunidad para cortar estas reuniones con el pretexto de que generan gastos, aunque también se podían seguir haciendo por video conferencia si existiese la voluntad de continuar.

Personalmente creo que lo decisivo ha sido el cambio del mapa político, ya que con la nueva realidad unos no necesitan reunirse y otros no se encuentran cómodos en una situación tan minoritaria, unido al posicionamiento en el tema autonómico de importantes grupos de presión.

El precedente existe. La conferencia está creada sin que se haya producido un acuerdo de extinción y solo es necesario convocarla. En las labores preparatorias para llegar a acuerdos y consensuar textos estarán otras personas que tendrán la misma convicción sobre la necesidad de la cooperación que tuvimos los que la iniciamos, solo es cuestión de esperar el momento.

#### IX.-Reflexión.-

Desde la perspectiva general de las relaciones en todos los ámbitos, creo que el balance de la cooperación es positivo en cuanto supera los individualismos, fomenta la solidaridad y permite un mejor aprovechamiento de los recursos y ello aunque de la acción cooperadora se beneficien unos más que otros. En el mundo globalizado me gusta decir que si un sector mejora todos mejoramos, salvo que la verdadera meta sea

mantener las diferencias para que siempre quede patente la superioridad de unos sobre otros y se eternicen los conflictos.

Respecto de las relaciones inter administrativas poco me queda añadir a lo dicho, solo que el principio de eficacia en el actuar administrativo del artículo 103.1 de la Constitución, que entiendo incluye el de eficiencia pese a que no se cita ni en este ni en la Ley 30/1992, puede alcanzarse mejor con una cooperación seria y leal que con grandes reformas administrativas de laboratorio, que nacen sin acuerdo y desconectadas de la realidad de la que se parte, por lo que tienen pocas probabilidades de éxito en su aplicación dentro de un plazo razonable, pero que su anuncio, que puede que sea la única finalidad que se persigue, genera tensiones y traumas que, en demasiadas ocasiones, contribuyen a agravar la situación existente.

La cooperación, más que un mandato, de ahí el fracaso de algún intento de elaborar una Ley de Cooperación, es una especie de conciencia que tiene que impregnar toda la organización de las Administraciones. De nada sirve que la cúpula administrativa esté convencida de la bondad del sistema, si de ello no participan los que en niveles inferiores están llamados a ponerlo en práctica, como lo demuestra el poco desarrollo en su ejecución que han tenido los convenios multilaterales que hemos referido. Incluso es más importante la convicción de estos ya que, en muchísimas ocasiones, la relación de cooperación más efectiva se da en dichos niveles y sin ningún formalismo.

Conlleva una tendencia a la convergencia ya que no es eficaz, ni en ocasiones posible, si existen unas grandes diferencias entre la normativa y los modos de actuar de las distintas Administraciones. Ello no tiene que implicar perder los signos identificativos ni siquiera el riesgo de perderlos, como fácilmente se me puede contra argumentar. El actuar administrativo es muy amplio y, en cuanto incide en la esfera de libertad en la actuación de los ciudadanos, debe centrarse en lo que sea esencial para ordenar las actividades y no buscar el aplauso de grupos demasiado ideologizados y extremistas en la determinación de lo que hay que hacer para que, en la pequeña parcela que constituye su único interés, el resultado lo consideren perfecto. Si se actúa de este modo y con los oportunos contactos y relaciones, es fácil que en sectores muy amplios las distintas regulaciones no presenten divergencias substanciales con lo que se favorece, por ejemplo, el reconocimiento recíproco de licencias y títulos que habilitan para el ejercicio de actividades o la validez de lo acreditado ante otra Comunidad, sin que sea necesario invocar al Estado para que lo asuma todo, con el resultado de desnaturalizar el sistema.

En cuanto, como ya vimos, es consustancial con el concepto de Estado compuesto, la cooperación debe de mantenerse al margen de la legítima confrontación política. En general sería deseable en la actuación administrativa separar el impulso de la ejecución. El primero consiste en marcar un programa de gobierno y la correspondiente toma de decisiones políticas para la materialización del mismo que se sitúan en ese nivel. El segundo, el de la ejecución es más profesional y debería preservarse de la motivación política. En este ámbito de la ejecución y en las relaciones personales es donde se sitúa gran parte de la cooperación por lo que es posible que la influencia política tenga una incidencia menor.

También es conveniente algo a lo que se le da poca importancia cual es el guardar las formas. Es lógico que entre autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas las relaciones sean normalmente más fluidas si pertenecen al mismo partido, aunque se dan excepciones clamorosas, pero no cabe, por ejemplo, hacer alardes de que no te reúnes con algunos o reunirte solo con los afines para tratar de algún tema. Igual ocurre con la remisión de textos para que se formulen sugerencias con plazos de cinco o diez días, cuando los más próximos cuentan con ellos mucho más tiempo, por lo que solo se persigue cubrir un trámite. Este desprecio por las formas lleva a provocar irritación y a un pésimo ambiente que dificulta que se puedan desarrollar unas relaciones de cooperación.

Tampoco cabe considerar que todo lo que no está prohibido se puede hacer. Con frecuencia escuchamos la expresión de que no es ilegal para justificar actuaciones poco admisibles. Las normas prohíben aquellas conductas sobre las que se da un mayor rechazo de la sociedad, pero hay muchas otras que, aunque no estén prohibidas, no encajan en esos parámetros éticos de conducta que son necesarios para el desarrollo de las relaciones humanas. Esto sirve también para las Administraciones Públicas ya que al fin somos hombres y mujeres los que nos relacionamos en su representación.

Además las relaciones de cooperación como criterio general deben de ser discretas. Cuando estos temas en fase de gestión saltan a la opinión pública, se distorsionan y fuerzan a pronunciamientos que de otro modo no se harían.

Para terminar, mi experiencia ha sido fructífera. Al nivel en que he participado siempre he encontrado el mayor interés en que fuesen eficaces las vías que estábamos abriendo, cualquiera que fuese el Gobierno de la respectiva Comunidad. Nunca se han hecho valoraciones con crítica ideológica de las iniciativas que se presentaban. Se han comprendido los problemas que cada uno consideraba importantes aunque no se compartiesen y se ha intentado buscar puntos de encuentro, lo que se ha logrado en un tiempo razonable en la gran mayoría de los asuntos.

También me ha permitido conocer mucho mejor a nuestro país y ser más comprensivo con sus distintas realidades. El Profesor Elías de Tejada con el que cursé Filosofía del Derecho en la mitad de los años sesenta del pasado siglo, hablaba de Las Españas y como Territorio de las Españas se denomina en el Capítulo I del Título II de la Constitución de Cádiz, cuyo doscientos aniversario acabamos de conmemorar, la determinación del ámbito territorial en el que iba a regir.

Es posible que parte de nuestros problemas inicien un camino de solución si profundizamos en la idea de que la unidad pasa por reconocer la diversidad o, lo que se me antoja igual, admitir que existen diferencias y aceptarnos como somos.

Córdoba 21 de noviembre de 2013

## BIBLIOGRAFIA

.- Gerardo Ruiz Rico Ruiz y J.J. Ruiz Ruiz

“La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas. La Problemática del  
Título Preliminar del Ley 30/1992”

Revista de Estudios de la Administración Local Y Autonómica nº 266

.-Javier Tajadura Tejada

“El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico”

Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica.-Granada 2000.

.-Pedro Cruz Villalón

“La Doctrina Constitucional sobre el Principio de Cooperación”

Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Interterritorial

Tecnos-Parlamento de Andalucía. Madrid 1990

.-Pablo SantolallaMachetti

“Descentralización y Cooperación”

IEAL.- Madrid 1984

.- Enoch Alberti Rovira

“Las Relaciones de Cooperación Entre el Estado y las Comunidades Autónomas”

Revista Española de Derecho Constitucional. nº 14

.- María Jesús García Morales

“Los Nuevos Estatutos de Autonomía y las Relaciones de Colaboración. Un Nuevo  
Escenario,¿Una Nueva Etapa?”

Revista Jurídica de Castilla y León. Nº 19, monográfico

