

# ¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias\*

*Ana M. Carmona Contreras*

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO:** 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: EL LUGAR DE LA COLABORACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS. – 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN ENTRE CCAA: – 2.1 La regulación constitucional. – 2.2 La regulación por los Estatutos de Autonomía. – 3. EL PECULIAR MODELO DE COLABORACIÓN ENTRE CCAA A LA LUZ DE LA REGULACIÓN ESTATUTARIA. – 3.1 El objeto material de los convenios de colaboración: 'gestión y prestación de servicios propios de las CCAA'. – 3.2 La configuración del deber de comunicación. – 4. EL LUGAR DE LA COLABORACIÓN AUTONÓMICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA ESTATUTARIA: *UN PERSONAJE EN BUSCA DE AUTOR... Y DE ESCENARIO*. – 4.1 El autor : la reforma de los Estatutos y del Reglamento del Senado. – 4.1.1 Opción continuista: Andalucía y Canarias. – 4.1.2 Renovación extremadamente limitada: El Estatuto valenciano. – 4.1.3 Renovación cuasi integral: El Estatuto de Autonomía para Cataluña. – 4.2 El escenario: La dimensión política de la colaboración horizontal

## 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: EL LUGAR DE LA COLABORACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

La colaboración se afirma como un principio básico que informa el funcionamiento de los Estados políticamente descentralizados. La imbricación

---

\* El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en la mesa dedicada al temán 'Nuevas dimensiones de las relaciones intergubernamentales tras la reforma de los Estatutos de Autonomía', en el marco del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), celebrado en Baeza el 17 y 18 de noviembre de 2005, en el cual se abordó la cuestión de 'La reforma de los Estatutos de Autonomía'.

política y también administrativa existente entre el centro y la periferia es una realidad que no admite discusión y que se impone por sí misma. Es por ello que existen foros institucionales en los que los entes políticos subestatales participan en la conformación de la voluntad general del Estado, señaladamente el Senado en tanto que segunda cámara de representación territorial, y, asimismo, otros foros en los que se entablan relaciones intergubernamentales entre ambas instancias territoriales (*conferencias sectoriales*).

Ahora bien, el principio de colaboración, lejos de agotarse en la lógica centro-periferia (lo que se conoce como colaboración *vertical*) se proyecta con toda su riqueza y fecundidad también –y sobre todo– en el ámbito de las relaciones entre los sujetos políticos infraestatales: *Länder*, Estados, regiones, Comunidades Autónomas, etc. Unir fuerzas frente al Estado central, promover una gestión racional de los recursos propios, ahorrar costes, mejorar el servicio a los ciudadanos, entre otros, constituyen los elementos básicos de esta otra dimensión del principio de colaboración (la que se denomina *horizontal*).

Así pues, más allá de la dimensión bilateral, condición necesaria pero no suficiente que es propia de la relación centro-periferia, la experiencia concurrente en la generalidad de ordenamientos políticamente descentralizados viene marcada por la existencia de acuerdos de colaboración interregional, cuya formalización presupone la presencia de foros institucionales en los que expresar los propios puntos de vista, tomar las decisiones, ejercer la esencial función de impulso político que permite la puesta en marcha y desarrollo de dinámicas cooperativas. A partir de ahí, la maquinaria jurídica, que es la que precisamente permite concretar en términos prácticos las decisiones políticas previamente adoptadas, entra en juego y adquiere su máxima relevancia. Planteada la cuestión en estos términos, el análisis de la colaboración ha de abordarse a partir de dos perspectivas concurrentes; por un lado, la voluntad política de colaboración. Por otro, su expresión jurídica a través de la creación de los oportunos cauces de formalización.

En este sentido, debemos de poner de manifiesto una idea fundamental que por conocida y reiterada no deja de resultar fundamental: el sistema de colaboración horizontal existente en España adolece de profundas carencias tanto por lo que a su dimensión política se refiere, como en el ámbito de su concreción jurídica en acuerdos. La incapacidad autonómica para fomentar dinámicas de colaboración multilateral resulta una evidencia incontestable cuando se constata no sólo la total ausencia de foros horizontales (al estilo de la Conferencia de presidentes regionales) sino también el carácter prácticamente inédito de los convenios suscritos entre CCAA.

Los aires de renovación que, en el momento actual, caracterizan nuestro ordenamiento jurídico –con una reforma constitucional en ciernes (uno de cuyos temas es precisamente la redefinición del Senado como cámara de representación territorial) y diversos procesos de revisión estatutaria en marcha– deberían ser aprovechados para acometer una profunda redefinición de la colaboración no sólo entre el Estado central y las Autonomías sino también, y sobre todo, entre éstas últimas. El más que deficiente marco jurídico actualmente vigente en este campo ha de ser decididamente reemplazado por una regulación normativa a la altura de las exigencias planteadas y, asimismo, acompañado de un sustancial cambio de actitud política al respecto por parte de las CCAA. Responder a la incógnita de si efectivamente nos encontramos en una situación de transición que nos conducirá hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en el ámbito autonómico o si, por el contrario, los movimientos renovadores en tal sentido no presentan la suficiente relevancia, nos exige tomar en consideración los elementos configuradores de la situación actual (punto de partida) y, asimismo, valorar la potencialidad renovadora inherente a las transformaciones que se están siendo formuladas.

## 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN ENTRE CCAA:

### 2. 1 La regulación constitucional:

La afirmación del principio dispositivo como elemento clave de la descentralización política (autonomía como derecho y no impuesta desde la Constitución) va a resultar determinante para comprender la relativa indefinición que, con respecto a la concreción del modelo de Estado, presenta nuestra Norma Suprema. Esta circunstancia –habría que esperar a la posterior evolución que experimentarían en la práctica las distintas opciones contenidas en el texto constitucional–, sin embargo, no fue óbice para introducir una mención constitucional expresa en relación con el fenómeno de la colaboración entre CCAA. Ha de ponerse de manifiesto, sin embargo, lo extraño de tal actitud, puesto que lo habitual en el derecho comparado es que los textos constitucionales guarden silencio en relación con este tema, dejando su determinación a la voluntad de los sujetos protagonistas de la misma<sup>1</sup>. Esta *rareza* cons-

---

<sup>1</sup> Un completo análisis del fenómeno desde una perspectiva de derecho comparado se encuentra en M<sup>a</sup> J. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998.

titucional<sup>2</sup> se incrementa ulteriormente a la luz de la forma –ciertamente recelosa y de franca desconfianza hacia los entes autonómicos– en que el artículo 145 CE configura el régimen jurídico de la colaboración entre CCAA, a saber: en primer lugar, se afirma la excepción –“En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”–, dejando para un momento posterior la formulación de la regla general, esto es, la admisibilidad de la colaboración entre las mismas.

Siendo este el contexto constitucional de referencia, resulta esencial dejar constancia de que la recepción por nuestra Norma Suprema del fenómeno de la colaboración horizontal posee un valor estrictamente declarativo<sup>3</sup>, ya que como ha afirmado expresamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 44/1986 el artículo 145.2 CE no es “un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa 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 o convenios de cooperación” (FJ 2). Así pues, se concluye que, aun en defecto de una previsión específica, de la sistemática constitucional se desprende que las Comunidades Autónomas quedan habilitadas para ejercer las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos no sólo a título individual sino también en concurrencia con otras.

Teniendo presente tales ideas de fondo, hay que subrayar que, dados los términos en los que nuestra Constitución regula el fenómeno de la colaboración horizontal, tal regulación no resulta disfuncional en sí misma. En consonancia con el carácter ambiguo e impreciso que caracteriza el Título VIII CE, el precepto referido, lejos de ofrecer una regulación directa y precisa de la cuestión, remite a los Estatutos de autonomía la previsión de “los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mis-

---

<sup>2</sup> Rareza que, sin embargo, cuenta con un precedente directo en el artículo 13 de la Constitución española de 1931, en donde quedaba expresamente prohibida la federación entre regiones autónomas.

<sup>3</sup> Desde una perspectiva más general, la STC 18/1982, FJ 14 afirmó expresamente que la cooperación constituye un principio implícito en la configuración del Estado de las Autonomías.

<sup>4</sup> Para P. Santolaya, *Descentralización y cooperación*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pg. 384, estamos ante una “forma normal alternativa a la de un ejercicio aislado de las mismas (sic. de las competencias)”.

mas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”. Finaliza la norma con una cláusula residual que, a modo de cierre, establece que “En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las CCAA necesitarán la autorización de las Cortes Generales”. Comprender el alcance de esta segunda modalidad de ejercicio competencial<sup>4</sup>, por lo tanto, nos obliga a dirigir nuestro interés a las normas estatutarias que la regulan, ya que éstas, inmediatas destinatarias de la remisión contenida en el artículo 145.2 CE, se presentan en el ordenamiento jurídico español como la piedra angular del sistema.

## 2.2 La regulación por los Estatutos de Autonomía:

A modo de consideración preliminar, debemos dejar constancia de que es precisamente en el ámbito estatutario donde se plantean los problemas fundamentales inherentes a la regulación jurídica que el fenómeno de la colaboración entre CCAA presenta en nuestro ordenamiento<sup>5</sup>. Para avalar esta percepción inicial basta con reseñar que, como tendencia general, las disposiciones contenidas en la práctica totalidad de los Estatutos actualmente vigente resultan inadecuadas y escasamente sensibles a la lógica que ha de inspirar la regulación de las relaciones cooperativas<sup>6</sup>. La causa fundamental que explica esta insatisfactoria situación es el mantenimiento de una actitud acentuadamente individualista por parte de los redactores estatutarios, los cuales se mostraron escasamente motivados a la hora de detectar espacios de interés concurrente con otras CCAA, con respecto a los que desplegar estrategias de acción conjunta. Siendo este el punto de partida, la atención principal de los Estatutos, lejos de atender al flanco cualitativo de una mejor y más racional gestión de las competencias, vino a focalizarse de modo predominante en el frente cuantitativo, esto es, en la consecución del mayor número posible de com-

---

<sup>5</sup> A. Marrero, ‘El principio de colaboración entre Comunidades Autónomas’, en AA.VV., *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, IAAP, Sevilla, 2004, pg. 102, refiriéndose a la rigidez que es propia de las exigencias constitucionales afirma que: ‘con ser ello verdad, ..., lo auténticamente cierto es que no cabe desconocer que ese reproche no debe dirigirse fundamentalmente al precepto constitucional, sino especialmente a los posteriores Estatutos de autonomía, en cuanto que éstos han exacerbado esa rigidez hasta límites que, indiscutiblemente, han dañado la posibilidad normal de utilización de los convenios’.

<sup>6</sup> Éstos, como tempranamente subrayara P. Santolaya, *Descentralización y cooperación*, *op.cit.*, pg. 385 “no sólo no han clarificado el problema, sino que con una regulación plural, divergente, frecuentemente contradictoria e increíblemente desconocedora de la lógica de la autonomía, han contribuido notablemente a complicar el problema”.

petencias exclusivas<sup>7</sup>. De esta forma, y siguiendo la expresión de E. Aja, resulta que “tras tantos años de centralismo, las CCAA comenzaron su autogobierno mirando sólo su propio ombligo, como si fueran un archipiélago de las ínsulas Baratarias”<sup>8</sup>.

Sentada dicha premisa, no resulta extraña la deficiente regulación que la colaboración horizontal presenta en la generalidad de nuestros Estatutos de autonomía. La tendencia general detectada en dicha sede normativa<sup>9</sup> es que, las previsiones relativas a la colaboración vienen a ignorar la remisión que la Constitución establece a su favor, procediendo a trasladar las fundamentales facultades concretizadoras hacia el Parlamento estatal<sup>10</sup>. Así, encontramos que, por un lado, no se definen “los supuestos, requisitos y términos” para celebrar convenios, sin indicarse qué ha de entenderse “por servicios propios” autonómicos. Junto a ello, al tratar la cuestión del “carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”, éstas resultan investidas de un extraordinario poder de intervención y recalificación sobre los convenios. Finalmente, no se establecen pautas materiales concretas mediante las cuales diferenciar los “demás supuestos” aludidos por el artículo 145.2 in fine, esto es, aquellas actividades que, al no ser convenios de colaboración, se consideran “acuerdos de cooperación” y en relación con los cuales se establece la necesidad de “la autorización de las Cortes Generales”.

---

<sup>7</sup> J. Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, segunda edición, Comares, Granada, 2000, pg. 78.

<sup>8</sup> E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pg. 138.

<sup>9</sup> Una sistemática exposición relativa a las distintas tendencias reguladoras que presentan los actuales Estatutos de Autonomía se encuentra en O. Salazar Benítez, ‘Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto secundario en las reformas estatutarias’, <http://www.cuartocongresoace.com/cmesa4.htm>, pgs. 10 a 14.

<sup>10</sup> En opinión de A. Marrero, ‘El principio de colaboración entre Comunidades Autónomas’, en AA. VV., *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, op. cit., pg. 93, ‘Los Estatutos, al dificultar el cauce para su articulación (la Constitución abre deliberadamente la puerta a la colaboración horizontal) hasta extremos insospechados, simplemente frenaron esta idea y, con ella, esas posibilidades. La consecuencia inexorable ha sido que las CCAA han huido de ese cauce constitucionalmente previsto, buscando soluciones alternativas que, como toda fórmula ausente de una predeterminación normativa específica, ..., han comenzado a plantear importantes problemas, fundamentalmente en lo que hace a su transparencia y posibilidades de control, esenciales en nuestro sistema’.

### 3. EL PECULIAR *MODELO* DE COLABORACIÓN ENTRE CCAA A LA LUZ DE LA REGULACIÓN ESTATUTARIA

#### 3.1 El objeto material de los convenios de colaboración: ‘gestión y prestación de servicios propios de las CCAA’

En este ámbito, la actitud predominante que adoptan los Estatutos es de carácter marcadamente elusivo, declinando proceder a la definición de qué ha de entenderse por “servicios propios”, esto es, a la determinación del objeto material accesible a los convenios de colaboración. En clave positiva, debemos destacar la disposición contenida en el artículo 72.1 del Estatuto de Andalucía todavía en vigor<sup>11</sup>, remitiendo a la Asamblea legislativa de la Comunidad la determinación<sup>12</sup> de los “supuestos, condiciones y requisitos” en los que ésta “puede celebrar convenios con otras comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas”<sup>13</sup>. En la otra cara de la moneda, y con un carácter decididamente negativo, la mayoría de los Estatutos adoptan una actitud extraordinariamente rígida, en cuya virtud la capacidad para celebrar convenios de colaboración aparece limitada únicamente a aquellos servicios propios relacionados con materias respecto de las que la CA ostenta competencias de naturaleza exclusiva.

Centrándonos en este último supuesto, la cuestión a dilucidar es la determinación de si por ‘servicio propio autonómico’ y, por ende, susceptible de gestión conjunta a través de convenios de colaboración, hay que considerar únicamente aquellos que se atribuyen a la CA en función de una competencia de carácter exclusivo o, si por el contrario, la naturaleza de la competencia resulta irrelevante.

---

<sup>11</sup> Esta disposición se reproduce literalmente en el artículo 222.2 del proyecto de reforma del Estatuto aprobado por el Parlamento de Andalucía en la sesión plenaria celebrada el día 2 d mayo de 2006 (vid. *BOPA*, núm. 430, pp. 24.254-24.300) y que, en la actualidad, se encuentra en fase de discusión y aprobación por las Cortes Generales.

<sup>12</sup> Una excepción a la referida indeterminación se encuentra en el apartado 2 del artículo 72 EAA en donde se afirma específicamente la competencia de “La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos de carácter cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades”. De nuevo, encontramos que esta previsión no ha sido objeto de variación alguna en el nuevo Estatuto, cuyo artículo 222.3 viene a recogerla en términos idénticos a los actualmente en vigor.

<sup>13</sup> Vid. P. Santolaya, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pg. 398, donde la solución ofrecida por el estatuto andaluz se califica como “absolutamente realista, ... , ya que recoge una realidad que está

A tal efecto, debe ponerse de manifiesto que la referencia al carácter exclusivo de la competencia resulta constitucionalmente errónea<sup>14</sup>. Tal diagnóstico aparece avalado por el hecho de que tal interpretación fue descartada expresamente por los redactores de la Carta Magna<sup>15</sup>. Al hilo de esta constatación resulta que, aun reconociendo el carácter razonable del entendimiento propuesto (que sin duda alguna habría comportado una mayor seguridad y precisión ahorrando múltiples problemas de delimitación), éste ha de descartarse por carecer de apoyos constitucionales concretos<sup>16</sup>.

En otro orden de consideraciones, tampoco puede perderse de vista que subordinar la viabilidad de la colaboración autonómica a la naturaleza exclusiva de la competencia no encaja con una premisa consustancial a la dinámica cooperativa, a saber: que sólo cabe la gestión compartida de una competencia si ésta, ya sea con carácter exclusivo, compartido o concurrente, aparece incardinada en la esfera autonómica. Precisamente éste –que la competencia corresponda *materialmente* a las CCAA contratantes– y no otro –que se trate de una competencia de titularidad exclusiva– debe considerarse el punto de referencia adecuado<sup>17</sup>. Por lo tanto, si una CA a título individual puede gestionar un servicio como propio sin que ello conlleve automáticamente que el título competencial que le permite dicha gestión haya de ser necesariamente de naturaleza

---

presente en la regulación del tema por todos los Estatutos, su necesario complemento mediante leyes regionales”. En un sentido coincidente, J. Cano, “El papel de los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, en AA.VV. *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990, pg. 79.

<sup>14</sup> Error en el que, por lo demás, incurren los propios servicios jurídicos de las Cortes Generales en distintos dictámenes en los que se trata esta cuestión. E. Albertí, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d’Estudis autonòmics, Barcelona, 1993., pg. 74, se refiere concretamente a un dictamen de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en donde se procede a la identificación entre “competencias propias” susceptibles de ser gestionadas conjuntamente a través de convenios de colaboración, con “competencias exclusivas de las CCAA”.

<sup>15</sup> Una completa exposición de la génesis y discusión del artículo 145 CE durante los debates constituyentes se encuentra en A. Sánchez Navarro, “Artículo 145: Convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA. VV.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, EDESA, Madrid, 1999, pgs. 84-87.

<sup>16</sup> En un sentido coincidente, P. Santolaya, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pg. 400 y E. Albertí, “*Los convenios entre Comunidades Autónomas*”, *op. cit.*, pg. 75.

<sup>17</sup> En función de tales consideraciones, compartimos la opinión de E. Albertí, “*Los convenios entre Comunidades Autónomas*”, *op. cit.*, pg. 76 quien ha puesto de manifiesto que “prácticamente cualquier actuación en ejercicio de las competencias ejecutivas de las CCAA sea susceptible de una

exclusiva, tal eventualidad no ha de variar de signo cuando estemos en presencia de una hipótesis de gestión colectiva o compartida con otras CCAA. La extraordinaria potencialidad expansiva inherente a esta concepción de los convenios permitiría reconducir, si así lo dispusieran los Estatutos, la práctica totalidad de la actividad cooperativa desarrollada entre CCAA a esta figura<sup>18</sup>.

### 3.2 La configuración del deber de comunicación:

Como ya se apuntó en su momento, también la concreta ordenación de este deber queda remitida por la Constitución a los Estatutos, los cuales deberán precisar sus efectos. A este respecto, la única referencia contenida en el artículo 145.2 CE es que, frente a la necesidad de que los acuerdos de cooperación sean autorizados por las Cortes Generales, los convenios de colaboración entre CCAA simplemente han de ser puestos *en conocimiento* del Parlamento central. Esto significa que el ámbito de intervención atribuido a dicha instancia es mínimo, quedando circunscrito a una simple actividad receptora. Correlativamente, las facultades autonómicas adquieren la máxima relevancia, configurándose como elemento central en la articulación del fenómeno de la colaboración interregional.

El criterio generalmente seguido por las previsiones estatutarias, sin embargo, no refleja el *iter* lógico descrito, apartándose netamente de la sistemática constitucional. En efecto, la tendencia mayoritaria es que, una vez afirmada la obligación del gobierno autonómico de notificar con carácter previo a su entrada en vigor la celebración de todo convenio tanto a la asamblea regional como al Parlamento nacional, a continuación, tal deber queda configurado como *requisito de validez* del acuerdo. Tal consecuencia es el efecto directo de la facultad atribuida a las respectivas esferas parlamentarias de formular reparos u objeciones respecto del convenio celebrado. De esta forma, tales órganos quedan investidos de una competencia material que, llegado el caso, les permite recalificar el acuerdo en cuestión y, con ello, producir la alteración sustancial de su naturaleza jurídica<sup>19</sup>. Para expresarlo en términos

---

gestión compartida” . J. M. Rodríguez Santiago, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pg. 111, también se manifiesta a favor del criterio material u objetivo, que “atiende al contenido del convenio y deja de lado circunstancias formales” tales como el carácter de la competencia.

<sup>18</sup> J. Tajadura, , *El principio de cooperación en el Estado autonómico, op. cit.*, pg. 79.

<sup>19</sup> Competencia que no sólo se afirma en sede autonómica, sino de forma particularmente intensa, como se verá más adelante, en el polémico artículo 137 del Reglamento del Senado.

más concretos, resulta que, constatada la existencia de una voluntad parlamentaria adversa, el convenio de colaboración deberá ser autorizado como si de un acuerdo de cooperación se tratara<sup>20</sup>. De esta forma, la dimensión esencialmente *suspensiva* que la Constitución atribuye al deber de comunicación de los convenios experimenta una transformación sustancial, pasando a configurarse como un *poder de veto* cuyos efectos dejan de proyectarse sobre la eficacia del convenio para afectar a su validez.

Los serios inconvenientes que esta regulación plantea en la práctica, restringiendo notablemente la necesaria agilidad que ha de caracterizar la colaboración<sup>21</sup>, acaba por desplazar a un segundo plano el carácter innegablemente positivo, sobre todo en términos de transparencia<sup>22</sup>, que presenta la introducción de un sistema de control democrático de los convenios por parte de los representantes populares. El hecho es que, desde una óptica funcional, no acaba de entenderse la causa que justifica que una competencia que es propia del poder Ejecutivo –y que se ejerce dentro de su ámbito– quede vinculada al control externo que se ejerce desde la instancia parlamentaria regional<sup>23</sup>.

Esta inicial perplejidad, sin embargo, lejos de disminuir experimenta un considerable incremento cuando se comprueba que la referida potestad fiscalizadora viene a proyectarse *también y por propia voluntad autonómica* sobre el Parlamento estatal. De esta forma se llega a una extravagante situación en la que las Cortes Generales son titulares una incisiva forma de control sobre las CCAA que no sólo no aparece previsto por el artículo 145.2 CE sino que, por ende, contraviene abiertamente el espíritu inspirador del mismo<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Así sucedió en el Protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito entre los gobiernos de Andalucía y Extremadura, el cual, una vez superados los requisitos establecidos en las respectivas asambleas autonómicas, se topó con el veto opuesto en el Senado. Para un análisis en profundidad de tal caso, cfr. A. M. Carmona Contreras, 'El *sui generis* control parlamentario de la colaboración autonómica', *RVAP*, num. 66, 2003, pgs. 271-274.

<sup>21</sup> P.Santolaya, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pg. 442.

<sup>22</sup> J. Cano, "El papel de los parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial", *op. cit.*, pg. 83.

<sup>23</sup> En esta línea, el artículo 222.1 *in fine* del proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad autónoma de Andalucía introduce la siguiente previsión: "En todo caso, el Parlamento (*sic.* de Andalucía) dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado".

<sup>24</sup> J. Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pg. 91 sostiene que atendiendo al sentido del artículo 145.2 CE "es posible defender que las Cortes, en modo alguno, pueden recalificar el convenio".

Si las Comunidades Autónomas deciden gestionar servicios propios ubicados en su ámbito competencial, las Cortes Generales nada tendrían que decir al respecto: la previsión constitucional del artículo 145.2 CE establece únicamente que los Estatutos han de dar cumplida respuesta al genérico deber de informarlas, pero nada más. Ahora bien, una vez prevista estatutariamente una competencia sustancial a favor de las Cortes Generales, encontramos no sólo que la mecánica inspiradora de la previsión constitucional queda (una vez más) completamente desvirtuada sino que, ulteriormente y como consecuencia de ello, el centro de gravedad decisional sobre la admisibilidad del convenio de colaboración propuesto acaba por desplazarse (indebidamente) al ámbito central<sup>25</sup>.

Una vez más, por lo tanto, se constata la existencia de un regulación normativa que responde a una “lógica profundamente antiautonomista”<sup>26</sup>, cuya introducción produce la desnaturalización del sentido constitucional primigenio atribuido al deber de comunicación: la existencia de una zona material propia de las CCAA inmune al control político estatal<sup>27</sup>. Desde tal perspectiva, suscribimos sin reservas el diagnóstico formulado por E. Albertí, compartido por la generalidad de la doctrina, para quien la excesiva rigidez procedimental que caracteriza la dinámica de la colaboración autonómica se presenta como una de las causas técnicas que mejor explican el escaso recurso a esta forma de relación, haciéndola prácticamente inviable<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> A. J. Sánchez Navarro, “Artículo 145: Convenios entre Comunidades Autónomas”, *op.cit.*, pg. 104: “por causa directamente atribuible a los Estatutos, las Cortes generales tienen abiertas unas posibilidades de intervención muy superiores a las constitucionalmente previstas, hasta el punto de que pueden discutir, y rectificar, la calificación dada por las CCAA firmantes de un convenio”.

<sup>26</sup> P. Santolaya, *Descentralización y cooperación*, *op. cit.*, pg. 411.

<sup>27</sup> E. Aja / M<sup>a</sup> J. García Morales, “Las relaciones entre comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, nota 12, pg. 655, señalan la inexistencia de este tipo de controles en otros ordenamientos descentralizados de nuestro entorno. En el caso alemán, la Federación no posee competencia fiscalizadora alguna frente a los convenios suscritos entre los Länder. Por su parte, en Austria, se establece un deber de simple comunicación al Estado central. Una solución similar se encuentra en Suiza, tras la reforma constitucional de 1999. Para un análisis más exhaustivo de la cuestión en los ordenamientos federales europeos, vid. M<sup>a</sup> J. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, *op. cit.*

<sup>28</sup> E. Albertí, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, pp. 79 y 80. En un sentido coincidente, J. Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pg. 62.

## 4 EL LUGAR DE LA COLABORACIÓN AUTONÓMICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA ESTATUTARIA: *UN PERSONAJE EN BUSCA DE AUTOR... Y DE ESCENARIO*

### 4.1 El autor: la reforma de los Estatutos y del Reglamento del Senado

A la luz del más que deficiente panorama normativo que, en la actualidad, rige el fenómeno de la colaboración horizontal en nuestro ordenamiento, parece lógico concluir que éste ha de desempeñar un papel relevante en el capítulo de cuestiones a abordar por las reformas estatutarias actualmente en marcha.

En una realidad globalizada en la que las distintas Administraciones Públicas operan de una forma cada vez más interdependiente y en la que gestión integral de problemas comunes tiene a imponerse de forma irremisible, no tiene ningún sentido mantener una visión de la colaboración que, en vez de potenciarla y facilitarla, venga a imponerle limitaciones *no deducibles de la Constitución y, asimismo, ajenas a la misma configuración de dicha dinámica*. Tras más de 25 años de vigencia de la Constitución y en un contexto en el que el Estado de las autonomías ha adquirido un destacado grado de desarrollo, la racionalización del ejercicio competencial autonómico debería pasar por una atención cada vez más intensa hacia la cooperación horizontal. En función de tales premisas, en modo alguno cabe mantener la actual lectura estatutaria del artículo 145.2 CE, la cual, según ya se ha visto, presenta la colaboración entre CCAA como si de una excepción, y no de una regla general, se tratara. Consideramos, por lo tanto, absolutamente prioritario que la nueva redacción de los Estatutos se despoje de esta más que paradójica actitud *restrictiva y limitadora* de la capacidad cooperativa.

Las propuestas de reforma que, en el momentos de redactar estas líneas, se han planteado no vienen a colmar, sin embargo, las expectativas formuladas, oscilando entre (1) el continuismo más conformista (el caso de Andalucía y Canarias) y la (2) renovación, bien con una (a) índole más incisiva (Cataluña) o (b) restringiéndose a aspectos puntuales (Valencia).

#### 4.1.1 Opción continuista: Andalucía y Canarias

En Andalucía, el Informe de la Ponencia (aprobado el 21 de junio de 2005)<sup>29</sup>, en el capítulo dedicado a 'las relaciones con otras Comunidades Au-

---

<sup>29</sup> El texto completo de dicho informe puede consultarse en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/ReformaEstatuto/InformePonencia.pdf>

tónomas’ acuerda mantener ‘en términos generales la actual redacción de los preceptos que se refieren a esta materia en el actual Estatuto de Autonomía’. Dirigiendo nuestra atención a la normativa en cuestión –*sic.* el artículo 72 EAA– encontramos la siguiente situación<sup>30</sup>:

1. Según se vio en su momento, la determinación de los “supuestos, condiciones y requisitos” en los que nuestra Comunidad “puede celebrar convenios con otras comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas” queda remitida por el artículo 72.1 a lo que disponga la asamblea autonómica. Reiterando la valoración inicialmente positiva que esta solución presenta, sin condicionar a priori la eventual solución adoptada por el parlamento, debe reiterarse de nuevo (a) no sólo la necesidad perentoria de que la cámara regional haga uso de tal facultad, concretando de forma explícita y sistemática el régimen legal de la colaboración que rige en esta Comunidad, (b) sino, asimismo, que el fenómeno de la cooperación quede expresamente desvinculado de la naturaleza (exclusiva o compartida) de la competencia autonómica sobre la que éste recae.

2. Más problemática, por el contrario, se presenta la cuestión relativa al deber de comunicación de los convenios. En efecto, el artículo 72.3 EAA atribuye a la asamblea legislativa andaluza la obligación de comunicar “a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración, en su caso, de los Convenios previstos en los apartados anteriores, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo”, esto es, debería ser objeto de la autorización prevista para los acuerdos de cooperación.

Del tenor literal de la norma no cabe deducir la competencia del parlamento autonómico a la hora de proceder a la recalificación del convenio, sino que dicha facultad parece<sup>31</sup> quedar circunscrita únicamente a las cámaras

---

<sup>30</sup> Situación que, por lo demás, no ha sido objeto de modificación alguna por la versión reformada del Estatuto, Vid. en este sentido, el ya citadi artículo 222 del proyecto de reforma.

<sup>31</sup> Tal apariencia inicial, sin embargo, queda desvirtuada a la luz de la confusa previsión contenida en el artículo 171.1 del Reglamento de la cámara, en donde se establece lo siguiente: “la autorización para prestar el *consentimiento* en los convenios para la gestión y prestación de servicios y en los acuerdos de cooperación que la Comunidad Autónoma de Andalucía celebre con otras Comunidades Autónomas, habrá de ser concedida por el Parlamento de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las atribu-

nacionales. Tal solución, como ha quedado patente más arriba, debe ser objeto de un profundo replanteamiento<sup>32</sup>. Sin embargo, como veremos en su momento, la solución al problema planteado rebasa el ámbito estatutario, situándose en el nivel central (y más concretamente en la regulación que este tema presenta en el Reglamento del Senado).

Como novedad a destacar, el nuevo artículo 222.1 *in fine*, contempla la facultad de la Asamblea autonómica a la hora de proceder al “control y seguimiento” de los convenios suscritos por el Ejecutivo. Como ya se dijo con anterioridad, en este supuesto el indudable valor que, en términos de fiscalización democrática de la acción gubernamental llevan aparejados estos mecanismos, resulta sustancialmente difuminado, pudiendo ponerse en cuestión su misma justificación.

Dentro del capítulo dedicado al continuismo estatutario, merece una especial atención la opción marcadamente inmovilista adoptada por la Comunidad Autónoma de Canarias. En efecto, la ‘Comunicación del Gobierno de Canarias al Parlamento sobre la Reforma del Estatuto’<sup>33</sup> declara expresamente la intención del Ejecutivo de que la futura reforma no introduzca ninguna modificación sobre el régimen actualmente vigente. En este caso, si bien la fórmula utilizada resulta sustancialmente similar a la que aparece en el caso andaluz, las consecuencias deducidas de la misma presentan unas consecuencias mucho más graves. Ello es así porque la regulación de la colaboración autonómica contenida en el actual artículo 39 del Estatuto canario vincula la celebración de convenios a ‘la gestión y prestación de servicios propios corres-

---

ciones que corresponden a las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución”. Un análisis pormenorizado sobre la problemática deducida de esta previsión se encuentra en A. M. Carmona Contreras, ‘El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre CCAA’, *op. cit.*, pgs. 263-265

<sup>32</sup> En este sentido, ha de traerse a colación la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida/Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, planteando la supresión de la intervención de las Cortes Generales y su sustitución por una consulta al Parlamento de Andalucía. El carácter abiertamente inconstitucional de tal proposición, puesto que la comunicación al Parlamento central no puede en modo alguno suprimirse, resulta determinante a la hora de augurar su rechazo por parte del resto de las fuerzas políticas con representación en la cámara andaluza.

<sup>33</sup> El contenido de dicha comunicación es el producto de la actividad desarrollada por un Comité Asesor, nombre con el que se denomina a un grupo de trabajo integrado por expertos, el cual fue creado ex profeso por un Decreto del Presidente, de 13 de mayo de 2004. Las propuestas formuladas por el citado comité en relación con el tema de la colaboración entre CCAA se encuentran recogidas en <http://www.gobcan.es/reformaestatuto/comite/propuesta2.htm>

pondientes a materias de su *exclusiva competencia*. Junto a ello, las facultades atribuidas a las asambleas legislativas, tanto la autonómica como las nacionales, alcanzan su grado máximo de protagonismo, quedando taxativamente establecido que los convenios ‘deberán ser aprobados por el Parlamento Canario y comunicados a las Cortes Generales’, entrando en vigor a los treinta días de esta comunicación, ‘salvo que éstas acuerden, en dicho plazo, que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado dos de este artículo’, esto es, como acuerdo de cooperación.

#### 4.1.2 Renovación extremadamente limitada: El Estatuto valenciano

Por su parte, la regulación contenida en el nuevo apartado 1 del artículo 59 del Estatuto de esta Comunidad Autónoma<sup>34</sup> es merecedora de una valoración esencialmente negativa, aunque dejando constancia de la introducción de alguna innovación de signo positivo. En el capítulo (predominante) de lo negativo, destacan fundamentalmente dos aspectos. Por un lado, la circunstancia de que los convenios de colaboración siguen estando ligados a ‘la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su *exclusiva competencia*’. Junto a ello, y manteniendo una aproximación igualmente insatisfactoria, se mantiene la exigencia de que la aprobación de los convenios cuente necesariamente con la voluntad positiva manifestada por las Cortes valencianas. En el reverso de la medalla, con carácter decididamente positivo, el deber constitucional de comunicación a las Cortes Generales, se circunscribe única y exclusivamente a una mera actividad de puesta en conocimiento, sin atribuir a la instancia central ninguna competencia adicional de carácter sustancial<sup>35</sup>.

#### 4.1.3 Renovación cuasi integral: El Estatuto de Autonomía para Cataluña

Las múltiples críticas que, desde una perspectiva estrictamente constitucional, ha merecido –como regla general– la reforma del *Estatut* aprobada por el Parlamento de Cataluña<sup>36</sup> encuentra una clara excepción en el terreno de

---

<sup>34</sup> Vid. la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 86, 10/04/06.

<sup>35</sup> Así se deduce claramente tanto del tenor literal del apartado 1 del artículo 59, como de la disposición contenida inmediatamente a continuación (apartado 2), en donde queda establecido lo siguiente: ‘En los *otros supuestos*, los acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas requerirán, además de lo que prevé el apartado anterior, la *autorización* de las Cortes Generales’ (las cursivas son nuestras).

<sup>33</sup> Cfr. [http://www.gencat.net/nouestatut/es/aprovat\\_es.htm](http://www.gencat.net/nouestatut/es/aprovat_es.htm)

la colaboración horizontal. Ante el extraordinario cúmulo de imputaciones de inconstitucionalidad recibido por la polémica reforma estatutaria, debemos dejar constancia de la acertada comprensión que en líneas generales, y dejando a salvo un único aspecto, presenta la regulación de este fenómeno en el artículo 178 de la norma finalmente aprobada por las Cortes Generales<sup>37</sup> y el pueblo catalán en referéndum celebrado el pasado 18 de junio.

En relación con el objeto material de la colaboración (apartado 1), éste aparece definido de una forma extraordinariamente genérica, quedado vinculada la suscripción de convenios con otras CCAA por parte de la Generalitat a '*asuntos de interés común*'. Una interpretación integradora de esta disposición, teniendo en cuenta la lógica en torno a la cual gira la actividad cooperativa, debe conducir directamente a entender que la referida comunidad de intereses ha de quedar necesariamente circunscrita a aquellos asuntos respecto de los que las comunidades contratantes ostentan competencias. Mantener otra opción interpretativa, esto es, afirmar que la capacidad de colaboración se adentra en ámbitos materiales al margen de la titularidad autonómica, carece de cualquier apoyo constitucional y, asimismo, choca frontalmente con el sentido que informa este fenómeno. Precisamente por tal razón, en la versión final del precepto, la referencia al "interés común" ha desaparecido, limitándose el precepto en cuestión a afirmar lo siguiente: "la Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación".

Como novedad sin precedentes, en el apartado 2, se hace referencia a los posibles contenidos que pueden presentar los convenios. Así, se mencionan 'la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos'. Para evitar cualquier confusión interpretativa, gracias a la introducción de la cláusula 'entre otros contenidos' queda de manifiesto que estamos ante una enumeración que, lejos de arrogarse un carácter exhaustivo, denota una naturaleza meramente indicativa. La vis expansiva propia de las dinámicas de colaboración, permitiendo multitud de concreciones en la práctica, impone esta solución favorable a la apertura formal.

En el espinoso ámbito de la configuración de las potestades atribuidas a las esferas parlamentarias el diagnóstico es de signo variable, mostrando, por lo que al papel de la cámara autonómica se refiere, un tratamiento normativo

---

<sup>37</sup> Vid. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Cataluña, publicada en BOE núm. 172, de 20 de julio.

extraordinariamente positivo. En el otro extremo de la balanza, el rol atribuido a las asambleas legislativas centrales –reconociéndoles capacidad para la recalificación de los convenios– es merecedor de una calificación negativa.

Con respecto a la competencia del Parlamento autonómico (apartado 3), se distingue claramente entre (a) los convenios y acuerdos cuyo contenido afecte a ‘facultades legislativas’ y aquellos otros (b) que se mueven en el terreno de las potestades pertenecientes al ámbito gubernamental. En el primer supuesto, dado que el Ejecutivo está disponiendo de una facultad cuyo ejercicio corresponde al poder legislativo, resulta lógica la exigencia de ‘aprobación previa’ por parte del órgano parlamentario. Constatada la *extralimitación* decisional en la que ha incurrido el gobierno, la validez del acuerdo suscrito debe ser sancionada expresamente, y siempre con carácter previo, por el titular de la facultad en cuestión, el cual tiene la última palabra sobre la viabilidad del mismo. De no concurrir tal situación, esto es, cuando el Gobierno hace uso de sus potestades ejecutivas, el radio de acción de la cámara queda sustancialmente reducido, limitándose al papel de mero receptor de la información que, de forma preceptiva, debe ser remitida por aquél ‘en el plazo de un mes a contar del día de la firma’ (del convenio).

Es en relación con la configuración de los efectos de la comunicación a las Cortes Generales donde el proyecto de *Estatut* se muestra menos incisivo, manteniendo (vid. el apartado 4) una línea eminentemente continuista con respecto a la regulación actualmente vigente, manteniendo el poder de recalificación del que gozan las Cortes Generales. En tal sentido, debe entenderse que el apartado 4<sup>38</sup>, del originario artículo 178, sometía, el ejercicio de tal facultad recalificadora a la siguiente exigencia: Constatada la voluntad de alguna de las Cámaras nacionales de proceder a alterar, convirtiéndolo en acuerdo de cooperación, el convenio de colaboración recibido, la Generalitat y, si procede, las comunidades autónomas implicadas, deberán ser oídas previamente. De esta forma, venía a introducirse una especie de cautela cuya finalidad no era otra que matizar en cierta manera el ejercicio del poder conferido a las Cámaras nacionales. El carácter limitado y escasamente incisivo de tal

---

<sup>38</sup> Disponía el referido apartado, que: ‘Los convenios de colaboración suscritos por la Generalidad con otras comunidades autónomas deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia empieza treinta días después de esta comunicación, *salvo que las Cortes Generales*, previa audiencia de la Generalidad y, si procede, de las comunidades autónomas implicadas, decidan que deben calificarse como acuerdos de cooperación que requieren la autorización previa a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución’ (la cursiva es nuestra).

previsión no ha sido óbice, sin embargo, para su supresión por parte de la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso de los Diputados

Así pues el texto finalmente aprobado viene a enmarcarse en el cuadro normativo definido por el artículo 137 del Reglamento del Senado, en donde las facultades de intervención de dicha Cámara sobre los convenios de colaboración aparece regulada en los términos que a continuación se exponen: Establecido (apartado 1) que “los convenios que las CCAA celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales *con el carácter y efectos que determinen los Estatutos de Autonomía*”, inmediatamente a continuación se introducen una serie de previsiones que, ignorando la referencia a lo dispuesto en sede estatutaria, no hacen sino reconocer un ámbito de actuación propio e independiente a favor del Senado. De esta forma, encontramos –apartado 2– que la necesidad de que un convenio haya de ser objeto de autorización se hace depender única y exclusivamente de la circunstancia de que así se proponga bien por un Grupo Parlamentario, bien por 25 senadores. A la Comisión General de las CCAA se le encomienda la tarea de elaborar un dictamen en el que deberá constar si efectivamente existe o no necesidad de autorización por las Cortes Generales (apartado 3). Una vez discutido por el Pleno el contenido de dicho dictamen, “la decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las CCAA interesadas a los efectos oportunos” (apartado 4).

Teniendo presente que tales disposiciones siguen en vigor, no obstante las críticas generalizadas que han merecido por parte de la doctrina y, asimismo, las disfuncionalidades que, en el pasado reciente, se han deducido de su aplicación práctica<sup>39</sup>, la opción asumida por el proyecto de Estatuto catalán adquiere una nueva dimensión. No cabe duda que la constatación de tal circunstancia ha resultado determinante a la hora de optar por una regulación de corte eminentemente pragmático y no rupturista.

---

<sup>39</sup> Nos referimos al episodio acaecido durante la pasada legislatura en el Senado con motivo del Protocolo de intenciones en materia televisiva remitido por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura. En tal ocasión, la mayoría de la Cámara, haciendo uso de sus facultades, acordó vetar la aprobación de dicho protocolo como convenio de colaboración, decidiendo su conversión en acuerdo de cooperación. Un detenido análisis de la discusión parlamentaria desarrollada en el Senado se encuentra en A. M. Carmona Contreras, ‘El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre CCAA’, *op. cit.*, pgs. 267-274.

En función del cuadro normativo aplicable en el ámbito central, se pone de manifiesto que una adecuada regulación de una cuestión tan fundamental como es la definición del papel de las Cortes Generales una vez informadas de la conclusión de un convenio de colaboración entre CCAA, no pasa únicamente por la modificación de las (insatisfactorias) previsiones estatutarias actualmente en vigor. Dicho cambio, con ser necesario, resulta en sí mismo insuficiente, moviéndose dentro de un margen de maniobra ciertamente muy limitado. Superar los actuales límites exige, así pues, que a la conducta renovadora manifestada en sede autonómica se sume una actitud similar por parte del Reglamento de la Cámara Alta. En tal sentido, la pauta marcada por la disposición contenida en el artículo 166.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, circunscribiendo las facultades de intervención sobre los convenios de colaboración recibidos de la Comisión constitucional (en tanto que órgano competente) “a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía”, constituye un excelente punto de referencia a la hora de abordar una regulación coherente de este espinoso tema.

#### 4.2 El escenario: La dimensión política de la colaboración horizontal

Si hasta esta ahora hemos centrado nuestras reflexiones en torno al marco jurídico a cuyo través se plasma formalmente la colaboración interregional, ha llegado el momento de abordar la cuestión relativa a la dimensión política que presenta este fenómeno. Ha de tenerse muy presente que una renovación en profundidad de las relaciones intergubernamentales entre las CCAA, no se agota se agota en el ámbito de lo jurídico. Abordado dicho capítulo, resulta, asimismo, imprescindible afrontar otro aspecto fundamental como es el de los foros institucionales, los escenarios, en los que las referidas dinámicas cooperativas se llevan a cabo.

La experiencia aquilatada en los ordenamientos descentralizados pone de manifiesto de forma incontestable que un adecuado desarrollo de la colaboración entre los entes políticos subestatales, presupone necesariamente la existencia de órganos específicos en donde éstos concurren a fin de poner en común sus respectivos intereses, definir estrategias concurrentes y tomar las decisiones oportunas en relación con sus ámbitos competenciales. No puede perderse de vista que el hecho de contar con un adecuado arsenal de disposiciones normativas mediante las que formalizar la voluntad de cooperación autonómica puede resultar, y de hecho resulta, tendencialmente inoperante si no existe una red institucional mínimamente apta en la que aquélla pueda gestarse y ver la luz.

A este respecto, hemos de poner de manifiesto que la situación existente en España es desoladora, concurriendo un panorama caracterizado por el más absoluto de los vacíos y la ausencia de cualquier órgano o instancia en donde las CCAA se reúnan para abordar las tareas apuntadas. Y ello, a pesar de que la creación de órganos de colaboración horizontal por parte de las Autonomías, en tanto que manifestación de la potestad de autoorganización que a las mismas corresponde, no plantea especiales problemas desde un punto de vista estrictamente jurídico<sup>40</sup>.

Al hilo de las consideraciones expuestas, emerge con fuerza una idea que, a nuestro juicio, resulta esencial a la hora de abordar la dimensión político-institucional de la colaboración entre CCAA, a saber: que la creación e implantación de estos foros, ya sean redes administrativas –conferencias sectoriales integradas por funcionarios autonómicos de las distintas Comunidades– u órganos de alto nivel político –Conferencia de Presidentes autonómicos–, depende inexorablemente de la afirmación entre las Comunidades de una previa voluntad de cooperación, de actuar conjuntamente y de forma coordinada, sumando fuerzas en temas de interés común. No estamos, pues, ante una cuestión susceptible de ser resuelta sólo mediante la creación de un marco jurídico de referencia. Antes bien, la experiencia comparada nos enseña que allí donde estos órganos despliegan un mayor grado de operatividad práctica (de forma muy destacada en Austria<sup>41</sup> y Alemania<sup>42</sup>), lo hacen sobre la base de una mínima regulación normativa y de un alto grado de informalidad. La clave del éxito fun-

---

<sup>40</sup> En esta línea, A. Marrero, ‘El principio de colaboración entre Comunidades Autónomas’, *op. cit.*, pgs. 94-95, trae a colación la STC 50/1999, en la que se ha puesto de relieve ‘la enorme fuerza que tienen las potestades de autoorganización autonómicas, frente a la intervención del Estado, cuando se trata de cuestiones que afecten esencialmente a su organización y funcionamiento internos, a los aspectos orgánicos o institucionales de las CCAA que no se refieren directamente a la actividad externa de las mismas y a las relaciones con los administrados, aspectos estos que constituyen un núcleo autonómico especialmente protegido’. Ello, sin embargo, como recuerda el mismo autor, no es óbice para que el Estado, ejerciendo sus competencias sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y poniéndolas en relación con sus respectivas competencias sectoriales, pueda prever la existencia de algún órgano de colaboración entre las CCAA y, asimismo, establecer deberes de colaboración autonómicos, e incluso puede atribuirles determinadas funciones.

<sup>41</sup> Vid P. Pernthaler, ‘La conferencia de Presidentes de los Länder en la evolución del federalismo cooperativo en Austria’, relazione presentata nel *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes* svolto il 21 luglio del 2004 nel Istituto di Diritto Pubblico, Barcelona. <http://www.pcb.ub.es/idp/IntranetPresiden/PonenciaPernthaler.doc>, 2004.

<sup>42</sup> E. Roig, “La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania”, ponencia presentada en el *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*, cit.

cional propio de estas instancias reside, pues, en la actitud consensual, en la voluntad de cooperación mostrada por parte de los entes periféricos.

Planteada la cuestión en estos términos, la implantación en España de un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales en el que la colaboración se afirme como eje central de la actividad autonómica, exige un radical cambio de actitud política por parte de sus protagonistas, las CCAA. Con ello, ciertamente, se plantea un reto de gran magnitud, cuya superación nos remite a algunos de los fundamentales elementos definidores de la cultura política existente en nuestro país.

Siendo este el contexto de referencia, hemos de poner de manifiesto que en el ámbito autonómico no se han detectado iniciativas tendentes a implantar órganos de naturaleza horizontal –señaladamente, la Conferencia de Presidentes autonómicos– que despliegan dicha actividad. El hecho es que, las reformas estatutarias en curso se han centrado –como hemos visto– en la dimensión estrictamente jurídica de la colaboración, sin entrar en consideraciones de otro tipo. Sentada tal premisa de fondo, aún coincidiendo plenamente con nuestra doctrina<sup>43</sup>, la cual ha puesto de manifiesto de forma prácticamente unánime el papel esencial que una Conferencia de presidentes autonómicos jugaría en el proceso de dinamización y potenciación de las relaciones cooperativas entre CCAA<sup>44</sup>, lo cierto es que en el horizonte político regional no se observan indicios que apunten en tal sentido. Con ello, no cabe sino concluir afirmando que, hasta tanto no se produzcan movimientos en tal dirección, las posibilidades de una efectiva renovación en las relaciones intergubernamentales quedan seriamente en entredicho.

Cierto es que, con el cambio de gobierno acaecido tras las últimas elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004, han tenido algunos avances en el terreno de la colaboración vertical, esto es, entre las CCAA y el Estado central. Nos referimos, obviamente, a las dos reuniones<sup>45</sup> que, a instancias

---

<sup>43</sup> E. Aja, 'El principio de colaboración en el Estado autonómico', en AA.VV., *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, op.cit., pg. 22.

<sup>44</sup> La primera tuvo lugar en el 28 de octubre de 2004 y la segunda, el 10 de septiembre de 2005, celebrándose ambas en el Senado.

<sup>45</sup> Debe aclararse que, aunque tales reuniones han recibido la denominación de "Conferencia de presidentes autonómicos", no estamos ante tal figura en sentido estricto. Como ya se ha visto, ésta presenta una naturaleza estrictamente horizontal, quedando integrada únicamente por los je-

del Presidente del Gobierno, se han llevado a cabo con los Presidentes autonómicos<sup>46</sup>. El hecho es que, si bien las mismas no han servido para adoptar acuerdos sustanciales, desde un punto de vista simbólico presentan un valor más que considerable. En un sistema descentralizado como el español, fundamentalmente caracterizado por las dinámicas bilaterales entre el centro y la periferia, así como por la acentuada tendencia de concretas CCAA (fundamentalmente, Cataluña y el País Vasco) a afirmar su diferencia con respecto a las demás, la circunstancia de que el jefe del Ejecutivo central logre reunir a los 17 presidentes autonómicos con el objetivo de discutir temas de interés común<sup>47</sup>, resulta de la máxima importancia.

Determinar si esta iniciativa se convertirá en una regla o, por el contrario, quedará circunscrita al terreno de la excepción, dependerá –como no puede ser de otra forma– de la actitud que mantengan sus protagonistas. Si bien es cierto que, como pone de manifiesto la Comunicación enviada por el Gobierno central al Senado con motivo de la celebración del Debate sobre la situación del Estado de las autonomías, dicha voluntad se afirma decididamente en el nivel central<sup>48</sup>, ignoramos si ésta resulta igualmente predicable respecto de todos los Ejecutivos autonómicos<sup>49</sup>. Sea como sea, resulta evidente que queda mucho terreno por recorrer si queremos hacer realidad la existencia de una cultura de la cooperación, ya sea entre las CCAA y entre éstas y el Estado central.

---

fes de los ejecutivos regionales. Precisamente para evitar las confusiones que la coincidencia semántica puede producir, en la experiencia comparada las reuniones entre el presidente central y los regionales reciben un nombre distinto. En tal sentido, cfr. R. Bocanegra / A. Huergo, *La conferencia de presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pgs. 65-68.

<sup>46</sup> Téngase en cuenta que, si bien a la primera reunión acudieron todos los presidentes autonómicos, en la segunda, convocada para tratar con carácter monográfico la cuestión de la financiación de la sanidad, no se alcanzó dicho número, al no asistir el Lehendakari Ibarretxe.

<sup>47</sup> Cfr. el *BOCG*. Senado. VIII Legislatura. Serie I, num. 339, 3/XI/2005, pg. 3 en donde se afirma taxativamente que: ‘En el futuro, la Conferencia de Presidentes debería consolidarse como el máximo órgano de orientación político de nuestro sistema de cooperación intergubernamental, de diálogo fluido entre los máximos representantes de las Comunidades y de acuerdo de principio en las grandes cuestiones referidas al desarrollo conjunto del modelo autonómico’.

<sup>48</sup> En tal sentido, debemos manifestar nuestras dudas, sobre todo a la luz de la actitud marcadamente partidista mantenida por los presidentes autonómicos. En la Conferencia dedicada al tema sanitario, la filiación política de los presentes, en vez del interés de la Comunidad representada, actuó como elemento determinante a la hora de suscribir o rechazar las propuestas formuladas desde el gobierno central.