

LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

*Eliseo Aja
María Jesús García Morales*

SUMARIO: ENFOQUE Y MÉTODO. 1. LA OPORTUNIDAD DE PLANTEARSE AHORA EL INCREMENTO DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL. A. La importancia de la colaboración horizontal en los federalismos europeos. B. El sentido de potenciar las relaciones horizontales ante el grado de descentralización alcanzado. C. Situación actual y causas de la debilidad de la colaboración horizontal en España. D. Ventajas que tendría su introducción en el Estado autonómico. 2. PRINCIPALES TÉCNICAS DE COLABORACIÓN HORIZONTAL Y SU APLICACIÓN EN ALGUNOS SECTORES CONCRETOS. A. Conferencias Sectoriales horizontales. B. Organos de encuentro permanente de carácter general. C. Organos comunes de las CCAA. D. Convenios. E. Procedimientos participados. 3. NUEVOS ÁMBITOS DE GRAN IMPORTANCIA QUE REQUIEREN LA COLABORACIÓN. A. La responsabilidad penal de los menores: una buena ley sin una programación adecuada. B. La inmigración: un ámbito competencial nuevo precisado de intensa colaboración. C. La investigación científica y técnica: la colaboración como alternativa a la actual descoordinación. 4. REFLEXIÓN FINAL

Enfoque y método

En la teoría del federalismo está fuera de duda la importancia de las relaciones intergubernamentales de colaboración, tanto horizontales como verticales; son básicas para entender el funcionamiento actual de los sistemas federales. En España esa evidencia ha sido corroborada desde los trabajos pioneros de Enoch Albertí, Jiménez Blanco, Menéndez Rexach, o Pablo Santolaya, hasta los estudios más recientes, que han puesto de manifiesto los nuevos impulsos que la colaboración ha experimentado en países de nuestro entorno tanto por la reunificación alemana como, más en general, por el proceso de construcción de la Unión Europea.¹ Estos y otros autores han coincidido igualmente en la relevancia que la colaboración adquiriría también en el Estado autonómico –al margen de su parecido mayor o menor con un sistema federal– porque la fuerte descentralización operada en España exige una articulación de los poderes semejante a la existente en los federalismos.²

1. M.J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998, en particular págs. 1-38.

2. Sobre las relaciones de colaboración, su lento progreso y su importancia en el sistema autonómico, pueden verse los trabajos del Profesor E. ALBERTÍ, en *Informes*

Pero si en la teoría es incuestionable la importancia de las relaciones de colaboración, la práctica institucional muestra deficiencias muy notables en las relaciones interautonómicas. Como enseguida mostraremos, la colaboración en el Estado autonómico, y especialmente las relaciones entre las CCAA, presenta un balance decepcionante, tan pobre que está lastrando buena parte de las ventajas que debería representar nuestro sistema. Podrá decirse, y es verdad, que el Tribunal Constitucional ha repetido en numerosas sentencias la función decisiva que corresponde a los instrumentos de colaboración para evitar conflictos y potenciar una actuación correcta de todas las instituciones, pero la doctrina constitucional opera en este sentido más como una directriz teórica que como un principio normativo.

Ante esta situación de enorme distancia entre los postulados teóricos y la práctica institucional, nos parece conveniente abordar las relaciones de colaboración desde un enfoque práctico, para mostrar las ventajas que ofrece a corto y a medio plazo la introducción de relaciones intergubernamentales. Con ello, seguramente nos arriesgamos a equivocarnos en algún sector concreto, y corremos el peligro de desconocer prácticas y argumentaciones que altos funcionarios de las CCAA o del Estado podrían explicar fácilmente, pero es el precio que pagamos por asumir este enfoque. Es más, en la situación actual de las relaciones interadministrativas, que a veces presentan incluso cierta falta de transparencia, un estudio de cierta profundidad precisaría la colaboración de algunos teóricos y muchos funcionarios conocedores de los diferentes ámbitos de la administración. Esperamos, por ello, que también las opiniones de expertos sectoriales y altos funcionarios nos proporcionen ideas para estudios futuros.

I. LA OPORTUNIDAD DE PLANTEARSE AHORA EL INCREMENTO DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL

Dentro de la debilidad general que presentan las diferentes formas de colaboración existentes en el Estado autonómico, destacan relativamente las relaciones verticales (entre el Estado y las CCAA) que se concretan en la existencia de múltiples Conferencias sectoriales, que precisan siempre la convocatoria y presidencia del Ministro correspondiente, en la celebración cada año de varios centenares de convenios entre los Ministerios y las Consejerías autonómicas, normalmente de forma bilateral, en la existencia de una multiplicidad de órganos mixtos, de los que se sabe muy poco, y en el ofrecimiento de diversos programas por el gobierno central a las Comunidades para su ejecución conjunta. Por su parte, las relaciones horizontales (exclusivamente entre CCAA) casi son inexistentes, mientras que en los sistemas federales europeos este tipo de relaciones entre *Länder* o Cantones es amplísima y reporta enormes ventajas, que, sin embargo, se están perdiendo en el Estado autonómico.

Comunidades Autónomas, Instituto de Derecho Público, Barcelona, publicados anualmente desde 1989 (hasta 1997 Dir. E. AJA y desde 1998 Dir. J. TORNOS). Sobre la importancia dichas relaciones también E. AJA, *El Estado autonómico*, Madrid, 1999, págs. 199 y ss. También los pequeños avances de la legislación española en materia de colaboración, particularmente las previsiones sobre la colaboración de la Ley 30/1992 han sido seguidos por numerosos estudios y comentarios.

A. La importancia de la colaboración horizontal en los federalismos europeos

En efecto, la colaboración entre las instancias territoriales es un elemento clave en el funcionamiento actual de los países europeos más próximos al nuestro en cuanto al grado de descentralización, como el sistema alemán, el suizo o el austriaco. La colaboración horizontal no es algo nuevo ni reciente en estos países, sino que tiene una larga tradición previa y mucho más dilatada que la colaboración vertical, si bien su desarrollo propiamente se sitúa en los años sesenta y setenta, momento en el cual se generalizaron las relaciones cooperativas tanto en su dimensión vertical como horizontal. Desde entonces la colaboración entre instancias territoriales se ha implantado en todos estos países a través de múltiples y variadas técnicas como un modo de actuación habitual en sectores tan diversos e importantes como ordenación territorial, educación, medios de comunicación o cultura.

¿Por qué es tan usual la cooperación horizontal en estos sistemas? ¿Por qué los *Länder* o Cantones suscriben frecuentemente convenios o constituyen Conferencias sin la presencia del poder central? La utilización recurrente de este tipo de cooperación radica en las enormes ventajas que ofrece para robustecer la capacidad de autogobierno de los entes territoriales. La experiencia comparada muestra que la colaboración horizontal ha contribuido a fortalecer la posición de dichas instancias por dos motivos: por una parte, este tipo de cooperación constituye un medio de defensa frente a los intentos de centralización; pero, por otro lado, es también un mecanismo de participación de los entes territoriales en las decisiones generales.³

En primer término, la colaboración horizontal ha demostrado ser en todos estos países una *alternativa eficaz para hacer frente a tendencias centralizadoras* impulsadas por la Federación.

Los problemas que los *Länder* (en Alemania y Austria) o los Cantones (en Suiza) han tenido —y tienen— que afrontar de forma creciente no pueden resolverse en muchas ocasiones dentro de su reducido marco territorial, sino que precisan soluciones suprarregionales. Es habitual que el poder central intente intervenir so pretexto de que las instancias territoriales no pueden cumplir eficientemente tales tareas. ¿Cuál ha sido la clave para evitar una centralización en estos ámbitos? La colaboración horizontal se ha convertido en un importante instrumento a través del cual los *Länder* y los Cantones pueden resolver de forma eficaz problemas de alcance suprarregional sin la presencia de la Federación. La experiencia en estos países revela que, cuanto mayor es la colaboración en dichos

3. Sobre el significado de la colaboración horizontal en los sistemas federales europeos, puede consultarse, E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 107-109; M.J. GARCÍA MORALES, «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 242 y ss. Asimismo, C. STARCK, *Zusammenarbeit der Gliedsstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden, 1988; A. BENZ, «Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Ländern», *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 3, 1993, págs. 85-95; o R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario comparato*, Padua, 1995.

casos, menor excusa tiene el poder central para justificar su intervención. Las relaciones cooperativas horizontales se convierten, así, en una solución que permite a las instancias territoriales conseguir el tratamiento unitario que precisan algunos sectores, pero sin necesidad de una actuación del poder central.

Esa potencialidad de la colaboración horizontal como instrumento de defensa de las competencias de los entes territoriales que evita o frena la intervención federal ha sido largamente utilizada en aquellos sistemas, como el alemán y el suizo, donde mayor arraigo tiene este tipo de cooperación, pero también se observa en el caso austriaco, donde las relaciones entre entes territoriales tienen una tradición más reciente. Los ejemplos sobre esa capacidad de la colaboración horizontal son muy numerosos, y el desarrollo reciente de estas experiencias federales ofrece algunos casos sumamente ilustrativos. Así, en el sistema helvético, la suscripción en 1993 de un convenio entre todos los Cantones sobre el reconocimiento mutuo de determinados diplomas no sólo resolvió los graves problemas que surgían porque en un Cantón no se reconocían los títulos expedidos en otra zona del territorio, sino que además consiguió que se cambiara por completo un proyecto de ley federal donde este ámbito se trataba inicialmente como una competencia inherente a la Federación. Asimismo, en Austria, ante la intención del poder central de modernizar las medidas en materia de protección de animales, un ámbito de los *Länder*, éstos reaccionaron firmando un convenio horizontal en 1998 sobre dicha materia, mediante el cual han querido reafirmar su competencia en este sector y demostrar que las mejoras en el mismo pueden conseguirse sin nuevas intervenciones centralistas.

Una mención especial merece la utilidad que ha demostrado la colaboración horizontal en el sistema alemán para frenar un proceso de centralización en un sector de innegable actualidad y futuro como es la regulación de los nuevos servicios de comunicación. En Alemania, tanto la Federación como los *Länder* coincidían desde hacía tiempo en la necesidad de regular estos servicios multimedia, pero discrepaban sobre quién debía hacerlo. La Federación entendía que era competente en virtud de su título en materia de telecomunicaciones, mientras que los *Länder* se oponían a ello, pues defendían que algunos de esos nuevos servicios caían dentro de sus competencias sobre medios de comunicación. Con el fin de impedir que la Federación aprobara una ley en esta materia que limitara las competencias de los *Länder*, éstos aunaron posiciones y suscribieron un convenio horizontal sobre determinados servicios multimedia. Con ello han conseguido forzar un acuerdo con la Federación conforme al cual ésta ha regulado sólo aquellos nuevos servicios que constituyen fenómenos de comunicación privada (como el telebanco), mientras que ha quedado en manos de los *Länder* la regulación de servicios multimedia que se dirigen a la comunicación de masas (por ejemplo, la prensa electrónica).

Pero la colaboración no sólo es un instrumento de defensa frente a la Federación, sino un auténtico *instrumento de integración y participación de las instancias federadas en decisiones generales*.

La cooperación entre entes territoriales que comparten un ámbito de intereses comunes contribuye a reforzar su posición negociadora respecto a la instancia central, y se convierte, así, en la condición previa para exigir una mayor

influencia de aquéllos en dichos procesos. ¿Cómo se consigue esa participación? La colaboración entre *Länder* o Cantones sirve para acordar posiciones conjuntas que luego hacen valer frente al poder central, buscando el equilibrio entre intereses que, lógicamente, no siempre son coincidentes; y, por ello mismo, esa cooperación horizontal suele ser la base sobre la que posteriormente se crea una relación de colaboración con la Federación, en cuyo caso ésta ya no se relaciona con cada una de una las instancias de forma bilateral sino multilateralmente.

Esta potencialidad de la colaboración horizontal como instrumento de participación se percibe claramente en dos situaciones:

Por una parte, en todos estos sistemas las instancias territoriales han constituido órganos cooperativos intergubernamentales donde han sido capaces de acordar, por encima de diferencias partidistas, posiciones unitarias frente a la Federación, algo que les han reportado notables beneficios en cuanto ésta se ha visto obligada a negociar con las instancias territoriales y a tener en cuenta el punto de vista de aquellas como conjunto. No es exagerado afirmar que las Conferencias donde se reúnen los miembros de los Ejecutivos regionales al más alto nivel son hoy día, en muchos casos, los principales interlocutores entre las instancias territoriales y la Federación. Así, en Alemania, la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* es la plataforma donde se han discutido medidas para revitalizar el federalismo alemán, o incluso desde donde se han lanzado propuestas de reforma constitucional que afectaban a los *Länder*. En Austria, la importancia de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* es, si cabe, todavía mayor, ya que la debilidad del *Bundesrat* en este país ha convertido a dicha plataforma en el verdadero órgano de representación de los intereses de los *Länder* y en el auténtico motor de las reformas que, en los últimos veinte años, han convertido a Austria en un sistema con un grado muchísimo mayor de descentralización. Baste mencionar que en esa Conferencia se elaboran periódicamente los llamados «programas de peticiones» de los *Länder*, una relación de demandas que presentan a la Federación, y que han sido la base de las reformas constitucionales que han reforzado su posición en el sistema austriaco desde los años setenta. Asimismo, en Suiza, la Conferencia de Gobiernos cantonales también se ha convertido en poco tiempo –se constituyó en 1993–, en el principal interlocutor de los Cantones con el poder central, donde aquéllos acuerdan su estrategia común frente a la Federación.

Más allá de todo ésto, las posibilidades que ofrece la colaboración horizontal como sinónimo de participación de las instancias territoriales en decisiones generales son perceptibles en los últimos años en todos los sistemas políticamente descentralizados a causa de la integración europea. Precisamente, este proceso constituye el fenómeno más importante que ha impulsado la colaboración en los últimos tiempos. Un triple orden de causas ha motivado ese auge cooperativo:

En primer lugar, las instancias territoriales deben formular posiciones conjuntas en materia europea para hacer valer sus intereses ante la Federación y participar con ella en la adopción de decisiones sobre tales asuntos. Así, en Alemania, Austria o Suiza (que no es miembro de la Unión Europea pero mantiene estrechas relaciones con sus instituciones) los *Länder* o los Cantones han suscrito convenios y han creado órganos comunes para articular esa participa-

ción en la fase ascendente. Baste señalar que incluso en algunos países, como Austria y Suiza, la posición de los entes territoriales en materia europea se fija en Conferencias intergubernamentales de carácter horizontal.⁴

En segundo término, la necesidad en algunos ámbitos de conseguir una ejecución coordinada del derecho europeo ha propiciado que las instancias territoriales hayan recurrido a técnicas de colaboración horizontal ya conocidas en estos sistemas. Así, en Austria un convenio horizontal recoge determinados aspectos para una trasposición coordinada de directivas europeas sobre materiales destinados a la construcción y confía a un órgano común de todos los *Länder* controles de validación de tales productos.⁵

Asimismo, en tercer lugar, las instancias territoriales que dentro de un Estado federal constituyen un mismo espacio económico están utilizando la colaboración horizontal para mejorar su posición dentro del mercado interior europeo. Se trata de una tendencia claramente perceptible en Alemania y Austria donde se asiste a un nuevo desarrollo de la colaboración entre *Länder* colindantes —que justamente forman un mismo espacio económico— para construir y mejorar infraestructuras (creación de centros de investigación, conexiones viarias con otras zonas), o garantizar una determinada calidad de vida (promoción de ofertas culturales, protección medioambiental), cuestiones todas ellas muy importantes para el desarrollo de estos espacios. Esa colaboración está adoptando formas diversas que van desde la creación de corporaciones regionales hasta la firma de convenios o la constitución de órganos comunes.⁶

Esta rápida panorámica sobre el papel de la colaboración horizontal en los países de nuestro ámbito no debe pasar por alto, sin embargo, que la implantación de este tipo de relaciones y su eficacia real para fortalecer la posición de los entes territoriales ha necesitado una serie de presupuestos.

4. Así, en Austria, ese papel es desempeñado por la Conferencia de los *Länder* para la integración europea (IKL); o en Suiza, por la Conferencia de Gobiernos cantonales (KdK), cuya constitución surgió justamente ligada a la necesidad de los Cantones de presentar posiciones comunes frente a la Federación en cuestiones europeas.

5. Convenio entre los *Länder* sobre colaboración en materia de edificación, de 8 de octubre de 1992, donde se acuerdan criterios para la trasposición de la Directiva 1998/89/106/CEE (por ejemplo, qué se entenderá por certificación técnica) y se crea el Instituto Austriaco de la Edificación, para expedir el certificado técnico europeo de tales productos. También recientemente, el convenio horizontal suscrito por todos los *Länder* sobre la regulación de la aplicación de los materiales destinados a la construcción, de 20 de mayo de 1998.

6. En Alemania se han creado Corporaciones regionales, como la del Rin-Neckar (formada por Baden-Württemberg, Hessen y Renania Palatinado), o se han firmado convenios horizontales entre *Länder* vecinos para la mejora de las vías de comunicación o en temas culturales. En Austria, la Comunidad de trabajo entre los tres *Länder* del este del país (Viena, Baja Austria y Burgenland), un órgano común constituido a través de un convenio horizontal hace algunos años, está organizando múltiples acciones entre esos *Länder*, en particular para mejorar sus vías de comunicación, pues esta zona espera aprovechar la ampliación europea hacia el este para convertirse en un centro neurálgico de comunicaciones.

El primer elemento clave ha sido la existencia de una predisposición a colaborar. La experiencia comparada muestra que la aparición y el desarrollo de este tipo de relaciones cooperativas sólo se ha producido cuando existe un clima de colaboración: en definitiva, cuando las propias instancias territoriales han tomado conciencia de que la cooperación horizontal es una auténtica necesidad para resolver problemas comunes, y, además, una vía no sólo para no perder poder, sino también para incrementarlo. El caso de Austria muestra de forma meridiana este aspecto: la Conferencia de Presidentes, en la actualidad absolutamente implantada, tuvo en sus inicios un funcionamiento precario e irregular; y, asimismo, los convenios horizontales, hoy día muy habituales, fueron casi inexistentes hasta que los *Länder* no identificaron como comunes un conjunto de intereses y apostaron decididamente por impulsar la colaboración entre ellos como pieza clave para fortalecer su posición.⁷

La experiencia comparada muestra también que la implantación de la colaboración horizontal no sólo depende de la predisposición a cooperar, sino también de la existencia de plataformas desde donde se canaliza la voluntad de colaborar. En efecto, la cooperación horizontal surge en todos estos sistemas de forma espontánea para resolver problemas comunes, pero sólo se ha convertido en un modo de actuación habitual cuando existen órganos desde donde se impulsan relaciones cooperativas fluidas y permanentes. Las posiciones conjuntas que los *Länder* o Cantones presentan a la Federación, o bien los numerosos convenios horizontales que suscriben, se fraguan en el seno de las Conferencias intergubernamentales al máximo nivel, o bien en Conferencias sectoriales horizontales. El grado de implantación de este tipo de órganos es diverso en tales sistemas, pero en todos ellos disponen de una infraestructura organizativa que prepara sus trabajos y reuniones, un dato que denota la existencia de unas relaciones horizontales estables y regulares. En ese sentido, en Austria existe incluso un órgano *ad hoc*, la llamada la Oficina de coordinación de los *Länder*, que organiza en este país el trabajo de esas conferencias, y actúa como plataforma de contacto permanente entre los propios *Länder*, y también entre éstos con la Federación, desde hace ya más de cuatro décadas.

B. El sentido de potenciar las relaciones horizontales ante el grado de descentralización alcanzado

Frente a la situación que se acaba de ver en estos países, llama la atención la ausencia, o la extrema debilidad, de las relaciones entre CCAA en el Estado autonómico, porque el grado de descentralización alcanzado, y por tanto el volumen de competencias de las CCAA, resulta equiparable al existente en aquellos países.

En efecto, el proceso de descentralización realizado durante las dos décadas de autonomía en España ha sido considerable y, por eso mismo, no precisa una

7. Un dato revelador es que el número de convenios horizontales celebrados en este país hasta los años setenta apenas superaban la docena, aunque la Constitución austriaca preveía la posibilidad de celebrar convenios entre *Länder* desde su redacción inicial de 1920.

larga explicación. Baste señalar dos datos que resultan decisivos para su comparación con cualquier otro sistema descentralizado de Europa, en cuanto reflejo de la efectiva distribución del poder. El número de funcionarios que dependen del Estado, a finales del año 2000, era 735.783 y el dependiente de las CCAA era 904.041, lo que representaba respectivamente el 34.1% y el 41% del total de empleados públicos (a los entes locales correspondía el 20.6% y a las Universidades el 4.3%).⁸ A su vez, la participación de las CCAA en el total de la financiación pública se mueve en torno al 25% de todos los recursos públicos. Estas cifras muestran el importante poder ejecutivo y administrativo de las CCAA, pero su potestad legislativa y reglamentaria, así como la capacidad de formular políticas públicas en sectores importantes, no se queda atrás sino al revés, porque las CCAA ejercen poderes legislativos más notables que los propios *Länder* alemanes (que en cambio las superan en las facultades de ejecución).

No se trata ahora de llevar más lejos las comparaciones, basta con comprobar que la distribución del poder en nuestro sistema es una de las más importantes de Europa, para añadir a continuación que el proceso de descentralización no ha sido seguido por una equivalente articulación de relaciones entre las CCAA, como en cambio se ha hecho en los Estados compuestos comparables a nuestro sistema. Esta descentralización del poder en las CCAA, sin una articulación paralela entre ellas, es la causa de múltiples disfunciones, no sólo en el funcionamiento de las propias administraciones, sino también en su relación con los ciudadanos, que son los que al final padecen las consecuencias del ejercicio de competencias separadas, sin las ventajas que podría introducir la colaboración entre las distintas CCAA. Sin ir demasiado lejos, hace tres años la prensa cántabra recogía la protesta de habitantes de Castro Urdiales porque el Hospital de Las Cruces en Bilbao había dejado de atender a los vecinos de pueblos de CCAA colindantes, pero más próximos a la ciudad vasca que a Santander u otros centros de su propia Comunidad. Situaciones como ésta pueden no ser un caso aislado en el Estado autonómico, sino todo lo contrario, y podrían evitarse mediante fórmulas de colaboración entre las CCAA implicadas, donde se pactara la prestación de determinados servicios sanitarios a ciudadanos de otras Comunidades a cambio de una compensación financiera.

Pero existen otras razones para incrementar decididamente las relaciones entre las CCAA, desde su propia óptica del desarrollo de sus competencias, porque una reflexión realista sobre la evolución actual del sistema autonómico conduce a pensar que el proceso de traspasos del Estado a las CCAA *casi* ha terminado (dando por seguro el próximo traspaso de la sanidad a las 10 CCAA que están pendientes de recibirlo), y no es previsible la incorporación de nuevos sectores importantes sin una variación del panorama general. Dicho en otras palabras, la estrategia de reivindicación de traspasos predominante hasta ahora tiene escaso futuro, en cambio, la introducción general de instrumentos de colaboración puede abrir nuevas perspectivas que conduzcan a una reinterpretación de algunas competencias importantes, como expondremos después, y, por tanto, a un nuevo desarrollo del poder de las CCAA.

8. Los datos pueden consultarse en la página Web del Ministerio para las Administraciones Públicas, actualizada a 6 de noviembre de 2000.

C. Situación actual y causas de la debilidad de la colaboración horizontal en España

Hasta el momento son muchos los datos que indican, sin embargo, la débil situación de las relaciones de colaboración entre Comunidades en nuestro sistema.

En España no existen plataformas de encuentro donde acudan *sólo* las CCAA, por ejemplo, Conferencias Sectoriales horizontales o una Conferencia de Presidentes autonómicos, que, tal como muestra la experiencia comparada, son un importante elemento para lograr una colaboración fluida y fuerte entre las instancias territoriales. ¿Dónde se discuten entonces los problemas que atañen a todas o a la mayoría de las CCAA? En la actualidad, las Comunidades se encuentran en las Conferencias Sectoriales que convoca normalmente el Ministerio del ramo, pero la actividad de estas plataformas de encuentro es difícil de evaluar, porque su práctica es conocida sólo por los responsables más próximos. Suele decirse que unas Conferencias sectoriales funcionan bien, otras regular y otras mal, pero a partir de aquí es realmente difícil obtener una valoración más precisa, que además parece variar según el Ministro que preside cada una.

Seguramente la más transparente de las técnicas de colaboración son los convenios, y su utilización en España es el más claro reflejo de la precaria situación de la colaboración horizontal. En los últimos quince años, calculando por encima, se deben haber realizado más de 5000 convenios bilaterales, entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos, pero apenas una docena de convenios horizontales, entre dos o más CCAA, algo insólito en los sistemas antes vistos, donde este instrumento es sumamente frecuente.⁹ Precisando más y ciñéndonos a los últimos cinco años, momento en que se ha incrementado la actividad convencional entre CCAA, podemos cotejar el número de convenios horizontales con los verticales, teniendo en cuenta que si la comparación se extendiera a los anteriores, la proporción no sería sustancialmente diferente:

Año	Convenios Horizontales	Convenios verticales
1996	3	389
1997	1	366
1998	4	566
1999	1	547
2000	1	518

Limitándonos a ese mismo periodo, 1996 fue el primer año prolífico porque se realizaron 3, todo un hito en nuestra relaciones cooperativas interautonómicas: Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid establecieron uno sobre colaboración en la extinción de incendios forestales; el Gobierno vasco y el riojano alcanzaron un acuerdo sobre trasplantes renales, para paliar la falta de centros hospitalarios adecuados en La Rioja, al que después se añadió el Ministerio de Sanidad; finalmente el Gobierno vasco y el navarro alcanzaron acuerdos sobre la televisión que, en la práctica quedaron muy pronto en suspenso. En 1997 se cele-

9. Estos datos pueden consultarse en los anuales *Informes Comunidades Autónomas*, ya citados.

bró un convenio entre Asturias y Galicia sobre sanidad animal de los movimientos pecuarios tradicionales entre las dos CCAA. En 1998 se realizaron 4 convenios, 3 para la coordinación en diferentes tramos de carreteras colindantes entre Madrid y Castilla y León, por una parte, entre Madrid y Castilla-La Mancha, por otra, y entre Navarra y La Rioja, por último. Otro convenio se estableció entre Castilla y León y Extremadura para la colaboración en la extinción de incendios forestales. En 1999 se celebró un convenio atípico entre la Junta de Andalucía, la Generalidad valenciana, la Comunidad de Murcia y además la Diputación de Barcelona y el Consejo insular de Mallorca para la colaboración en materia de inmigración, que prevé esencialmente impulsar el estudio y análisis de este ámbito en los respectivos territorios. En el 2000 se realizó un solo convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha sobre títulos de abonos de transportes para el consorcio regional de transportes públicos de Madrid.

Cabe subrayar que, por lo común, se trata de convenios bilaterales suscritos mayoritariamente para resolver problemas entre CCAA limítrofes, mientras que colaboración interautonómica de carácter multilateral es más reducida (sólo existen unos pocos convenios firmados normalmente por no más de tres CCAA). Y muy significativo resulta que todavía no se haya firmado ningún convenio horizontal donde participen todas o la mayoría de las Comunidades, algo realmente excepcional en el panorama comparado y que parece denotar que nuestras CCAA, a diferencia de los entes territoriales de otros sistemas, no han encontrado ámbitos propios de actuación suprarregional que quieran y puedan tratar sin el poder central.¹⁰

Ahora bien, sería incorrecto pensar que no existen relaciones entre las CCAA. Se constata un interés creciente en buscar fórmulas de relación interautonómicas, pero se trata de una colaboración informal, o mejor dicho formalizada al margen de los cauces previstos o de aquellos que deberían ser habituales. En unos casos, se recurre a instrumentos de derecho privado: por ejemplo, se han creado asociaciones, como la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas) donde participan seis canales autonómicos, para gestionar algunos programas de televisión comunes; o bien, se han constituido fundaciones, como la creada hace poco tiempo entre Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León, 3 CCAA que en los últimos años habían intensificado sus relaciones de colaboración. En otras ocasiones, se están suscribiendo acuerdos con terminología diversa («protocolos de colaboración» o «declaraciones de intenciones»), que evitan calificarse como convenios, y cuya existencia es conocida algunas veces sólo por altos funcionarios de las CCAA suscriptoras. En cualquier caso, el auge de este tipo de colaboración interautonómica informal, «sub-

10. Las CCAA sólo han sido capaces de firmar acuerdos conjuntos entre todas ellas en el seno de Conferencias Sectoriales y, por tanto, con la presencia del Estado. Sobre datos de convenios publicados en el BOE, sólo consta la suscripción del Acuerdo entre el Ministerio de Educación y Cultura y las siete CCAA con competencias educativas en aquel momento, adoptado en la Conferencia de Educación, sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado (BOE 1 de octubre de 1997), equiparable a un convenio de Conferencia Sectorial; y el Convenio de Conferencia Sectorial del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continuada de profesionales sanitarios suscrito por todas las CCAA (BOE 13 de febrero de 1998).

terránea» y, a veces casi clandestina, es creciente, al tiempo que se comprueba el escaso número de convenios entre CCAA.

¿Cuáles son las causas de esta situación? ¿Por qué las CCAA no mantienen entre sí relaciones de colaboración que parecen elementales, ya que deben resolver los mismos o muy parecidos problemas? ¿Por qué las CCAA no procuran alcanzar acuerdos previos a la negociación con el Estado, como hacen los *Länder* y Cantones? ¿Por qué son tan débiles las fórmulas de relación entre el Estado y las CCAA? Lógicamente, un problema tan serio tiene varias causas importantes y heterogéneas.

En primer lugar, la falta de previsión constitucional. En efecto, la Constitución apenas previó las relaciones entre CCAA o con el Estado, y cuando lo hizo diseñó técnicas de carácter garantista, muy poco útiles para abordar los problemas actuales, o introdujo requisitos excesivos para la celebración de los convenios, por ejemplo, en el artículo 145.2 CE. En cambio, la Constitución no previó las Conferencias Sectoriales (en la actualidad, muy débilmente reguladas por ley), ni la Conferencia de Presidentes autonómicos (inexistente), ni los convenios verticales, que prácticamente continúan carentes de régimen jurídico. La mayor parte de estas técnicas muy frecuentes en los países de nuestro entorno, carecen de una regulación adecuada en España, a pesar del grado semejante de descentralización política.

El caso más flagrante es la regulación constitucional (y estatutaria) de los convenios entre CCAA. Tras más de veinte años de vida constitucional, ese régimen es a todas luces excesivamente riguroso e inadecuado.¹¹ Es más, en ninguno de los países vistos existen unas fórmulas de control del Estado comparables a las previstas por nuestro texto constitucional para celebrar convenios entre instancias territoriales.¹² En España no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio vertical, que un convenio entre CCAA. La actual regulación lleva también a una situación tan chocante (y absurda) como constatar que para las CCAA es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CCAA colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares. Ello es preocupante porque la rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CCAA, más que no existir, se

11. Sobre el complejo y estricto régimen de los convenios horizontales pueden consultarse, entre otros, E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *op. cit.*, págs. 109 y ss; o la monografía de A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. Sobre la necesidad de reforma del régimen constitucional actualmente previsto, E. AJA, «El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico», VARIOS, *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, IEA, en especial págs. 368-370; J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2. ed., Granada, 2000, págs. 109-112.

12. Así, en Alemania, no se contempla ningún tipo de control federal sobre los convenios que firmen entre sí los *Länder*. En Austria, sólo se prevé una mera comunicación al Gobierno federal de los convenios horizontales suscritos (art. 15a CA). En ese mismo sentido, la Constitución suiza en su actual versión, de 18 de abril de 1999, sólo dispone que los convenios intercantonales deberán comunicarse a la Federación (art. 48 CS), eliminando así la trasnochada redacción y requisitos previstos en esos casos por la anterior Constitución helvética de 1874.

esté desarrollando, como se vio, de un modo informal o a través de instrumentos alternativos de derecho privado, que, si llegan a convertirse en método general de relación entre CCAA, pueden relegar a los procedimientos de control y transparencia que diseña el derecho público.

Más allá de esas razones, las claves para entender la situación actual de la colaboración horizontal en nuestro sistema se encuentran en el propio proceso de construcción del Estado autonómico. Ciertamente, cuando se redactó la Constitución, nadie sabía muy bien qué serían las CCAA en el futuro, cual sería su importancia real y ni siquiera cuantas habría, y ello explicaría la falta de previsión constitucional, pero ¿por qué no se han introducido estas técnicas después? También la respuesta es plural: el miedo a las reformas constitucionales, la preferencia por relaciones informales sobre relaciones institucionalizadas... incluso la forma progresiva en que se ha construido el propio sistema autonómico, que hasta las reformas estatutarias de 1994 mantuvo dos grupos de CCAA con competencias muy diferentes, lo que desincentivaba la colaboración entre ellas. Todo ello sin olvidar, por supuesto, el «bilateralismo» dominante en las relaciones Estado-CCAA, y, a su vez, sus variadas causas.

Precisamente, mientras en los sistemas federales europeos la colaboración vertical se ha desarrollado normalmente a partir de relaciones horizontales previas, el sistema autonómico aparece marcado desde su inicio por el trato bilateral entre el poder central y las Comunidades. Esa forma de relación se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación entre el Estado y las CCAA con el beneplácito de ambas instancias: el Estado central desconfía de las actuaciones que puedan llevar a cabo las CCAA solas y se relaciona con ellas bilateralmente aunque sea para llevar a cabo auténticos programas conjuntos que implican a todas o a la mayor parte de ellas;¹³ por su parte, las CCAA han visto, a veces, en la colaboración bilateral con el Estado una forma de reafirmar su autonomía ante la instancia central y han mostrado cierta complacencia en los resultados de este tipo de cooperación sin plantearse normalmente actuaciones al margen del mismo. En cualquier caso, todo ello parece indicar que las CCAA no han identificado (o por lo menos no lo han hecho con la misma intensidad y de la misma forma que los entes territoriales de otros países de nuestro entorno) un ámbito de intereses comunes, para cuya defensa deben articular relaciones de colaboración estables que permitan fijar posiciones unitarias que pueden hacer valer ante el poder central. Y es que la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial,

13. Por ejemplo, hay convenios que son suscritos bilateralmente entre el Estado y las CCAA, pero en realidad son programas donde participan la mayoría o casi todas las CCAA (por ejemplo, en materia de asistencia social o vivienda). Sobre esta situación pueden verse más detalles en la crónica sobre la colaboración en el sistema autonómico de E. ALBERTÍ, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 66; también sobre la importancia creciente de esos convenios-tipo, A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en VARIOS, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 498-499.

hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado.¹⁴

D. Ventajas generales que tendría su introducción en el Estado autonómico

En ese contexto, no es de extrañar que las múltiples posibilidades que ofrecen las relaciones entre CCAA no hayan sido suficientemente valoradas, pero ¿por qué razones concretas la colaboración horizontal puede ser útil para las propias CCAA y, más en general, para el conjunto del sistema autonómico?

Por un lado, la colaboración entre Comunidades podría potenciar el ejercicio de competencias propias y evitar, tal como ya ha sucedido en los países de nuestro entorno, las tentaciones de recentralización. La actual ausencia de relaciones intergubernamentales entre CCAA empobrece el ejercicio de las competencias autonómicas por la propia limitación de cada una de las Comunidades actuando de forma aislada; e incluso facilita las tentaciones de recentralización de competencias en aquellos ámbitos en los que más está influyendo la globalización, y que precisan una solución uniforme, sin tener por qué ser centralista. El desarrollo de esas relaciones de colaboración horizontal podría generar en estos casos beneficios para las Comunidades de forma muy rápida, por ejemplo, en sectores tales como construcción de carreteras, protección civil o promoción turística y cultural.

Las relaciones de colaboración entre CCAA podrían servir también para incrementar su participación en los procesos de adopción de decisiones estatales. La experiencia comparada muestra que la colaboración entre Comunidades puede contribuir a reforzar su posición negociadora frente al poder central. Por esta razón, en la actualidad, fortalecer la colaboración horizontal significa sobre todo conseguir más participación de los entes territoriales en decisiones estatales, y, por tanto, lograr más poder para aquellos. Se trata de una faceta que podría reportar enormes ventajas para las CCAA, en particular de cara a su participación en asuntos relacionados con la Unión Europea, un ámbito donde, como se vio, la colaboración entre entes territoriales está siendo fundamental en otros países de nuestro entorno.

Igualmente, la colaboración horizontal podría servir para prevenir un conflicto entre CCAA, o en su caso resolver mejor aquellos que se han producido y no han tenido un resultado final satisfactorio. La cooperación ha demostrado en otros países su capacidad para solucionar controversias antes, e incluso después, de llevarse a los tribunales. Y esa misma capacidad puede impedir o resolver en el sistema autonómico conflictos entre CCAA, en particular, cuando se trata de acometer actuaciones supraautonómicas donde la capacidad individual de actuación de una instancia no puede exceder de su ámbito territorial pero, sin embargo, se debe abordar un problema que sobrepasa su territorio. El propio Tribunal Constitucional ha apelado a la colaboración entre las CCAA para que se pongan de acuerdo en lugar de crear nuevos conflictos, como sucedió cuando Cantabria diseñó un trazado de carretera que evitaba los Picos de Europa atravesando unos

14. En concreto sobre el bilateralismo, E. AJA, *El Estado autonómico*, op. cit., págs. 199-203.

pocos kilómetros de la provincia castellano-leonesa de Palencia, un proyecto que hubiera podido llevarse a cabo sin conflicto de por medio formalizando un convenio de colaboración entre ambas instancias.¹⁵

La cooperación entre CCAA podría ser también una vía inmejorable para racionalizar recursos materiales y humanos entre las partes suscriptoras. En los países de nuestro entorno, las técnicas cooperativas son utilizadas de forma recurrente para este fin y, además, con muy buenos resultados. En el Estado autonómico hay múltiples problemas donde la colaboración entre CCAA podría servir para sumar esfuerzos económicos y personales, y, en definitiva, hacer más eficaz la acción de los poderes públicos autonómicos: por ejemplo, ¿no podrían CCAA colindantes crear canales autonómicos de televisión conjuntos para ahorrar recursos que quizá no son asumibles por cada una de ellas? ¿no parece lógico pactar actuaciones en materia de protección civil para racionalizar recursos y actuar de forma más eficaz? La experiencia comparada muestra también que las ventajas de la colaboración horizontal para aprovechar mejor los recursos disponibles son muy importantes en el caso de instancias colindantes con numerosos problemas comunes. En ese sentido, podría haber sido muy útil la creación del órgano común entre el País Vasco y Navarra (que finalmente no llegó a constituirse) para tratar desde una plataforma común y con un planteamiento más global problemas en materia sanitaria, escolar, televisiva, de ordenación territorial, ya que podría haber servido para optimizar infraestructuras y servicios entre estos dos espacios colindantes.

Más allá de estas ventajas ampliamente constadas en el panorama comparado, la cooperación horizontal podría ser en el Estado autonómico una vía para articular unas relaciones más estrechas entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos. El caso de la promoción exterior de la lengua catalana ha propiciado ya una estrecha colaboración entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de las Islas Baleares, aunque no formalizada todavía través de convenios, sino más bien de carácter informal, que se articula a través de un Acuerdo Marco entre ambas partes en materia lingüística, suscrito en el 2000, y más recientemente a través de la firma de un protocolo de intenciones para la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull*, un organismo estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana, firmado en enero del 2001. Una mención aparte merece el caso de las relaciones entre el País Vasco y Navarra, dos territorios con una identidad propia, pero con lazos históricos, culturales, sociales e incluso lingüísticos y con un tema espinoso que planea en sus relaciones mutuas como es una eventual futura incorporación de Navarra al País Vasco. Se trata de las dos CCAA que más han recurrido a fórmulas de cooperación horizontal, algunas tan novedosas en el sistema autonómico como la creación de un órgano común, que, como se acaba de ver, podría haber resultado de gran utilidad, pero que se han visto paralizadas por razones que deben entenderse en clave política.¹⁶

15. STC 132/1996, de 22 de julio.

16. Básicamente las relaciones entre ambas Comunidades se habían concretado hasta 1996 en dos convenios: uno, en materia sanitaria en 1988; y, otro, sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista, donde expresamente se acordó el tra-

Esta serie de ventajas que ofrecen las relaciones horizontales avalan que la colaboración entre CCAA no debe entenderse como una pérdida de autonomía, sino como el mejor ejercicio de la misma para reforzar e incrementar su capacidad de autogobierno. Ahora bien, hechas estas consideraciones sobre las posibilidades de la cooperación horizontal, es preciso realizar dos puntualizaciones.

Por una parte, no se ignoran las ventajas que también puede representar la colaboración intergubernamental entre el Estado y las CCAA. Sin embargo, sí convendría evitar que la preferencia por las relaciones cooperativas de carácter vertical se convierta en un impedimento para el desarrollo de la colaboración entre las CCAA. Los recelos con los que el poder central ha contemplado la cooperación horizontal también han existido en otros países de nuestro entorno. Pero esa actitud de desconfianza era propia de momentos pasados, no de la situación actual, donde este tipo de cooperación se asume como algo normal en un Estado políticamente descentralizado tanto por los propios entes territoriales, como por el propio poder central.¹⁷ Por el contrario, en el sistema autonómico la práctica cooperativa muestra que el Estado ha intentado interferirse, a veces, en acciones inicialmente acordadas entre CCAA: por ejemplo, un caso claro es lo sucedido con un proyecto de promoción turística del Camino de Santiago donde estaban implicadas Comunidades de la zona y cuya suscripción sólo logró desbloquearse cuando el Estado central participó en el mismo.

Por otro lado, en estas páginas se pretenden destacar las ventajas de las relaciones de cooperación entre CCAA tanto cuando tienen un alcance multilateral (colaboración como suma de intereses de todas o la mayor parte de Comunidades), como cuando dichas relaciones se entablan con un carácter más reducido (colaboración bilateral o entre CCAA colindantes). En efecto, la colaboración multilateral es una vía útil para fijar posiciones unitarias frente al poder central, sin que sea necesario insistir en el mayor peso que consiguen las iniciativas presentadas por todas las CCAA de forma conjunta; e, igualmente, este tipo de cooperación es la base idónea para construir una relación con el Estado central donde participen todas o la mayoría de las CCAA. Pero no sólo la colaboración horizontal multilateral puede reportar beneficios a las Comunidades. Las relaciones intergubernamentales entre instancias colindantes pueden servir también a ese fin. Los proyectos entre CCAA vecinas (por ejemplo, sobre mejora de determinados tramos de la infraestructura viaria) pueden recibir una mayor atención, e incluso prioridad, por parte del Estado, cuando se presentan como propuestas conjuntas, en lugar de hacerlo por separado. Además, a la luz de la experiencia comparada, la colaboración entre CCAA limítrofes resulta especialmente interesante con motivo del proceso de integración europea y la creación de un

tamiento de Navarra por la televisión vasca como realidad diferenciada. Asimismo, pactaron un proyecto de acuerdo de cooperación que provocó una agria controversia que acabó con su retirada y la suspensión del convenio en materia de televisión. Más detalles sobre el tema pueden verse en la crónica sobre Navarra en 1996 de M.M^a RAZQUIN LIZARRAGA, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, 1997, págs. 388-390.

17. Así, la Oficina de Coordinación de los *Länder* en Austria fue creada a través de un convenio suscrito por todos los *Länder* en 1951, pero sólo fue reconocida por la Federación quince años después.

mercado único. La colaboración entre Comunidades que forman una misma región económica puede hacerlas más competitivas: así, cabe pensar en los beneficios que podría reportar la cooperación entre las CCAA productoras de aceite o vino; o bien, la colaboración entre Comunidades vecinas para mejorar ofertas culturales (museos, festivales, exposiciones), todos ellos aspectos que pueden ser decisivos, como se señaló, para el desarrollo de esos espacios dentro del mercado interior europeo.

II. PRINCIPALES TÉCNICAS DE COLABORACIÓN HORIZONTAL Y SU APLICACIÓN EN ALGUNOS SECTORES CONCRETOS

Tratamos en este apartado de sistematizar las relaciones de colaboración horizontal que resultan más útiles en los sistemas federales europeos, pero quisiéramos subrayar que no se trata de un elenco cerrado de las técnicas utilizadas, ni tampoco de las únicas posibles, porque no conviene descartar nuevas propuestas sugeridas por la experiencia o la imaginación. Una técnica curiosa, por ejemplo, fue la seguida por la Ley 62/1997, modificadora de la Ley de Puertos de 1992, que atribuye a las CCAA la designación de las autoridades portuarias en los puertos de interés general, que son competencia del Estado. Esta solución, sorprendente desde el punto de vista competencial, permitió resolver las reivindicaciones de participación de las CCAA e introdujo una efectiva colaboración entre las CCAA que tienen en su territorio puertos de interés general y el Estado, que sigue siendo el titular de la competencia. ¿Han funcionado peor los puertos desde 1997? Sería interesante poseer una valoración técnica, que no sabemos si existe, pero por lo menos los medios de comunicación no han dado cuenta de la aparición de problemas especiales. De todas formas, al margen del surgimiento de soluciones particulares como la citada, las técnicas que ahora repasamos constituyen en los federalismos europeos las formas principales de colaboración y sería conveniente estudiar su posible aplicación al Estado autonómico.

A. Conferencias Sectoriales horizontales

Al margen de que continúen las actuales Conferencias sectoriales, cuya dirección corresponde al Ministro del ramo, tendría mucho interés el funcionamiento de Conferencias integradas únicamente por los Consejeros Sectoriales de las CCAA, de forma similar a las existentes en Alemania, Suiza y Austria. Con su creación, las CCAA dispondrían de plataformas de encuentro exclusivamente horizontales donde tratar cuestiones comunes, sin necesidad de pedir, como alguna vez ya ha sucedido, que el Ministro correspondiente llegue media hora más tarde a la reunión de una Conferencia Sectorial entre el Estado y las CCAA.

La eficacia de las Conferencias Sectoriales horizontales derivaría en gran parte de su dinámica independiente, impulsada por una Secretaría permanente que sería designada por las propias CCAA y a la cual correspondería, por ejemplo, la preparación del orden del día, o la realización de los acuerdos adoptados. Estas Conferencias tendrían importantes posibilidades, especialmente en materias formalmente exclusivas (como turismo, agricultura, protección civil) y en las

exclusivas «separadas» (transportes, carreteras, aprovechamientos hidráulicos... que no superen el territorio de la Comunidad). Asimismo, estas Conferencias constituirían un importante foro para acordar posiciones comunes en ámbitos sectoriales, lo que podría contribuir a reforzar su influencia y participación en dichos asuntos más aun cuando van a ser tratados y negociados en Bruselas.

B. Organos de encuentro permanente de carácter general

Junto a este tipo de Conferencias, también podría resultar de gran interés la creación de Organos de encuentro permanente *no sectoriales*, al estilo de una Conferencia de Presidentes de las CCAA, cuya constitución se ha apuntado por algunos Presidentes autonómicos, como la propuesta de Fraga en 1994, o más recientemente la idea de crear una Conferencia General de Cooperación Autonómica, lanzada por el Presidente de la Comunidad Valenciana.¹⁸

Dado que hasta ahora no ha sido posible crear una Conferencia de Presidentes, quizás podría ser más sencillo y funcional constituir una Conferencia de Gobiernos autonómicos. A un Órgano de encuentro de este estilo podrían asistir representantes del primer nivel de los Ejecutivos de cada una de las Comunidades como, por ejemplo, Consejeros de Presidencia. Esa Conferencia de Gobiernos autonómicos estaría presidida anualmente por una Comunidad, con carácter rotatorio siguiendo el orden alfabético; y, asimismo, dispondría de una Secretaría encargada de preparar sus sesiones, que además podría funcionar como Oficina de contacto permanente entre las CCAA.

En especial, una Conferencia de Gobiernos autonómicos podría resultar de suma utilidad básicamente por tres razones:

En primer lugar, no siempre es fácil canalizar la predisposición a colaborar. Un Órgano de encuentro de este estilo podría ser una plataforma inmejorable de diálogo, para recoger esa voluntad de cooperación. Su existencia podría impulsar las relaciones de colaboración entre las partes, reactivar la actividad de las Conferencias sectoriales o promover la suscripción de convenios de colaboración más amplia.

En segundo término, la composición de este tipo de Órganos de encuentro permanentes es decisiva para romper una excesiva sectorialización de las negociaciones. Por regla general, la colaboración se desenvuelve en unidades administrativas del ramo sobre el que se va a colaborar, de modo que las negociaciones se fragmentan en procesos de discusión singulares donde no siempre se pueden calibrar las ventajas de la colaboración. Dado que este Órgano de encuentro permanente estaría formado por miembros de los Ejecutivos autonómicos, en principio, sin adscripción a un ramo o sector material concreto (tales como Consejeros de Presidencia), el espectro de cuestiones sobre el que discutir y la posibilidad de llegar a acuerdos se abriría enormemente en el seno de estas plataformas. El sistema alemán ofrece un buen ejemplo de la importancia que tiene trasladar la negociación en determinados casos a esos miembros del Ejecutivo:

18. Sobre los detalles de esta propuesta, E. ZAPLANA, *El acierto de España*, Madrid, 2001, págs. 164-165, 169.

dos *Länder* del Norte alemán no se ponían de acuerdo sobre la ubicación de un vertedero de desechos. Al final uno de ellos aceptó que se creara en su territorio, pero a cambio de que el otro abriera determinados accesos viarios a aeropuertos que mejorarían las posibilidades de desarrollo económico de aquel. El acuerdo sólo fue posible porque la negociación se trasladó desde los respectivos Departamentos del ramo, donde estaba paralizada, al Ejecutivo de cada uno de los *Länder*.

Más allá de ello, y en tercer lugar, un Organismo de encuentro permanente de este estilo puede propiciar una colaboración a largo plazo. Ello puede conducir a una consolidación de los procesos de colaboración. Esa estabilidad es importante porque puede contribuir a crear una dinámica en las relaciones entre las diferentes CCAA, por encima de coyunturas políticas y de los cambios en el poder, lógicos en los sistemas democráticos.

C. Organos comunes de las CCAA

Otro nivel de colaboración se consigue a través de los llamados órganos comunes de las CCAA, prácticamente inexistentes en el sistema autonómico. A diferencia de los Organismos de encuentro permanentes y de las Conferencias horizontales, estos órganos comunes de gestión no se crean para coordinar extremos que se deben llevar a cabo por cada una de las Comunidades, sino para la actuación conjunta. Se trata de órganos ejecutivos o de administración, creados por las CCAA para gestionar competencias exclusivas sobre un determinado ámbito material que requieren una acción mancomunada entre todas ellas. Son órganos legítimos en la medida en que administran competencias exclusivas de las Comunidades.

Estos órganos comunes se acostumbran a crear mediante convenios entre CCAA, donde debería explicitarse su estructura. Básicamente, dichos órganos pueden revestir dos tipos de carácter.

a) Organos fiduciarios

Por un lado, pueden constituirse como órganos fiduciarios que se encuadrarían dentro de la organización administrativa de una Comunidad. Propiamente son órganos de una instancia, mediante los cuales se cumplen funciones delegadas por el resto. En sus órganos de gestión interna están representadas las otras instancias territoriales. Estos órganos fiduciarios, también conocidos como administración participada, no se han creado en el Estado autonómico (por lo menos todavía y en lo que nos consta), pero son muy usuales en sistemas como el alemán; uno de los más conocidos es la Oficina de los *Länder* para la Clasificación de películas. Se trata de un centro encargado de calificar las películas destinadas a su exhibición pública que se adscribe al Ministerio de Educación de un Land, pero en sus órganos internos hay representantes de los otros *Länder* (por ejemplo, en la Comisión de Clasificación hay un Presidente y representantes de los *Länder* que se turnan cada tres años).

b) Organos mixtos

Por otra parte, las CCAA pueden formar órganos mixtos que constituyen auténticos organismos comunes creados específicamente para ejercer una determinada función. Lo característico de este tipo de órganos es, pues, la constitución de una instancia administrativa independiente, por lo común, con funciones decisorias sobre un ámbito material determinado (aunque no se excluye que sólo puedan tener funciones consultivas). Se trata de administraciones cuyos actos son directamente imputables a dicha organización. Este tipo de órganos son muy habituales en otros países de nuestro entorno, donde se han creado como tales organismos comunes, por ejemplo, televisiones regionales, institutos para el control de calidad de materiales para la edificación, o consejos de Parques Nacionales cuyo ámbito territorial afecta a varias instancias.

La constitución de uno de estos órganos hubiera podido ser la solución práctica para el traspaso de la UNED a las CCAA. En efecto, el Estado carece de competencias de ejecución en este campo, pues la Constitución y los Estatutos atribuyen la gestión de las universidades a las CCAA, pero el Estado central ha mantenido el control de la UNED, alegando que prestaba servicios en todo el territorio nacional y se produciría una fragmentación de la misma con el traspaso de servicios. Los centros regionales de la Universidad a Distancia son, sin embargo, creados y pagados por las CCAA. Podría bastar la creación de un órgano de gestión común configurado por las CCAA para que éstas asumieran y organizaran la gestión de la UNED, sin tener que dividirla, y, en definitiva, pudieran asumir el control sobre unos servicios que, en principio, habrían de corresponderles. Más allá de este caso, la constitución de un órgano de gestión común de este estilo podría también ofrecer ventajas en otros muchos sectores como, por ejemplo, en materia de permisos de caza, ya que sería muy fácil residenciar su concesión en uno de estos órganos y también el cobro de las tasas, pues de hecho se hace a través de bancos que se dirigen a una Comunidad u a otra.

Este tipo de organismos comunes son legítimos en la medida en que su creación no represente una renuncia de competencias de las CCAA, sino sólo una delegación de su ejercicio. Además, para su total ajuste constitucional sería necesario prever cláusulas sobre el derecho aplicable para evitar que sus actos no escapen al control parlamentario y jurisdiccional. La creación de este tipo de órganos de gestión común precisaría también reformas legales, por ejemplo, de la ley de la Administración, para autorizar su formación, y de la ley contenciosa-administrativa para residenciar los recursos que pueden interponerse contra sus actos.

D. Convenios

Existe práctica unanimidad doctrinal en la crítica al régimen jurídico de los convenios horizontales porque, como se vio, su regulación actual resulta tan rígida y desproporcionada que promueve su incumplimiento. Pero ahora no se trataría tanto de estudiar propuestas de cambios constitucionales (por el límite del artículo 145.2 CE), como de potenciar las posibilidades de esta técnica, obser-

vando las ventajas que su uso ha proporcionado en Alemania, Suiza y Austria. La utilización recurrente que en estos países se hace de esta técnica radica básicamente: en la libertad que confiere a las partes para decidir el contenido de las actuaciones que desean pactar; así como en su enorme flexibilidad, pues este instrumento permite abordar las más variadas y nuevas situaciones, como muestra claramente el caso ya comentado de los servicios multimedia en Alemania, un sector emergente que ha sido tratado en un convenio horizontal suscrito por todos los *Länder* durante estos últimos años.

A primera vista, los pocos convenios horizontales celebrados entre las CCAA marcan ya algunos ámbitos claros donde este instrumento podría tener una gran utilidad e implantarse como método habitual de actuación en el futuro. En materia de turismo, el convenio sobre el Arco del Mediterráneo suscrito en 1994 por Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares y Andalucía, o el proyecto de colaboración para recuperar la Ruta de la Plata entre Asturias, Castilla y León o Andalucía muestran la gran potencialidad que puede revestir la colaboración para la promoción conjunta de determinadas zonas turísticas o la recuperación de caminos y rutas que constituyen un importante patrimonio de gran atractivo turístico para varias CCAA. Asimismo, en materia de incendios forestales los convenios horizontales son todavía muy escasos, pero constituyen un importante instrumento para optimizar recursos y sobre todo actuar de forma más eficaz en estas situaciones. La construcción de tramos de carreteras es otro de los ámbitos donde se percibe una colaboración entre CCAA todavía incipiente, pero que podría ser la forma de actuación idónea para poder llevar a cabo obras que por su naturaleza afectan el territorio de diversas Comunidades.

Pero además, los convenios celebrados entre dos, varias o todas las CCAA resolverían algunos de los problemas existentes en otros muchos sectores donde todavía ni siquiera se han intentado explorar las múltiples posibilidades de esta técnica. En materia de sanidad, los hospitales de una Comunidad podrían prestar servicios a ciudadanos de zonas limítrofes correspondientes a otras CCAA a cambio de la correspondiente compensación pactada en un convenio.

En materia industria, a través de convenios horizontales también se podrían acordar criterios para la validez de los controles de calidad de determinados productos. El reconocimiento de titulaciones dependientes de las CCAA es, asimismo, un ámbito propicio para esta técnica y muy importante para garantizar la plena movilidad de un profesional que posee un título otorgado en una Comunidad pero sin validez en otra, salvo que se pacten los requisitos para la acreditación de tales estudios en todas las CCAA suscriptoras. La asistencia jurídica entre administraciones autonómicas es otro sector idóneo para la firma de convenios horizontales. De hecho ya en el pasado se pensó en esta técnica para facilitar, por ejemplo, la comparecencia de un abogado de la Generalidad de Cataluña en caso de un accidente de un coche de la administración gallega en una carretera catalana, para ahorrar el desplazamiento de un abogado de la Comunidad Gallega. Asimismo, en materia de museos y bibliotecas, una buena gestión e incluso la función de cohesión nacional en el ámbito cultural que puedan desempeñar, no pasa porque la gestión sea exclusiva del Estado, si existe una política coherente acordada por las CCAA con criterios y actuaciones que podrían pactarse en convenios horizontales.

E. Procedimientos participados

Una considerable importancia reviste en algunos sistemas la colaboración a través de procedimientos participados en la producción de normas o actos de una de las instancias. Propiamente se trata de una forma de cooperación vertical, pero también presenta una dimensión horizontal en cuanto requiere la participación de todos los entes territoriales. Se trata de relaciones intergubernamentales muy desarrolladas sobre todo en sistemas, como el austriaco y el helvético, donde el Senado es una institución débil como Cámara de representación de los intereses territoriales. En Suiza, la Federación debe oír a los Cantones antes de aprobar multitud de normas. Y, en Austria, los *Länder* pueden incluir representantes como expertos que asesoran a comisiones del Parlamento federal, así como presentar posiciones conjuntas sobre proyectos de leyes o reglamentos federales.

En España estos procedimientos son también muy usuales y numerosos. Se acostumbra a prever por la legislación del Estado, pero en ocasiones también de las CCAA que dan participación, por lo común en forma de audiencia a otras Comunidades o al propio Estado. Mayoritariamente es la legislación estatal la que prevé la comunicación con las CCAA, lo que resulta por supuesto positivo, pero las formas y los procedimientos son muy variados.

Entre ese enorme abanico de fórmulas participadas destacan en particular dos: el establecimiento de programas estatales aprobados en muchas ocasiones previa consulta con las CCAA, y la creación de órganos donde se reserva una participación a aquellas.

Esos programas estatales se desarrollan generalmente mediante convenios con todas o buena parte de ellas, y parece que esta fórmula de relación se está implantando en determinados ámbitos, pues los sucesivos planes en materia de vivienda o para la formación de las administraciones públicas se vienen articulando de este modo periódicamente. Mucho más numerosa es la creación de órganos con participación autonómica, si bien la composición y funciones de los mismos pueden ser sumamente heterogéneas. Así, por ejemplo, en 1998, se crearon algunos órganos de marcado carácter consultivo, por ley, como la Comisión Nacional de Energía y el Consejo Asesor de Telecomunicaciones, o bien por Decreto como, el Observatorio del Turismo. Pero otros muestran un carácter de mayor participación en la gestión, como el Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas y las Comisiones Mixtas de gestión de los Parques Nacionales y de sus Patronatos.

En cualquier caso, se plantea la conveniencia de racionalizar el funcionamiento de esta maraña de órganos y, en general, de sistematizar todo este entramado de variadísimas fórmulas participadas.

III. NUEVOS ÁMBITOS DE GRAN IMPORTANCIA QUE REQUIEREN LA COLABORACIÓN

Junto a estas técnicas, en el Estado autonómico hay una serie de ámbitos donde parece necesaria una estrecha e intensa colaboración entre las CCAA, en su conjunto, y con Estado central. El enfoque práctico que nos hemos propues-

to nos permite dejar de lado el debate sobre la caracterización del fenómeno, para ver si se trata de un nuevo tipo de competencia o de una nueva forma de colaboración. En todo caso, esa necesidad de colaboración intensa estaría próxima a la técnica alemana de las tareas comunes, si lo situamos en primer punto, y a la planificación conjunta, si lo situamos en el segundo.

A. La responsabilidad penal de los menores: una buena ley sin una programación adecuada

La Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores es una ley ambiciosa en sus propósitos reformadores y, hasta donde nosotros podemos ver, bien elaborada técnicamente; por ello mismo, en pos de la finalidad educativa de la institución protectora, obliga a numerosas reformas y al diseño de importantes políticas en este ámbito, que vinculan a las CCAA. Aunque nadie cuestiona la competencia estatal para aprobar la ley, las Comunidades están afectadas de pleno por la reforma en virtud de su competencia de protección de menores, que la ley desarrolla ampliamente, por la responsabilidad que les otorga para cumplir las medidas que los Jueces de menores determinen. Corresponde a las CCAA, de acuerdo con sus normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de todas las instituciones, los servicios y los programas previstos en la ley para la protección de los menores. Teniendo en cuenta que la nueva ley pone el acento en la existencia de educadores y especialistas adecuados, diversifica las posibles medidas según la edad y la gravedad de los hechos y pretende un tratamiento individualizado de los menores afectados, las CCAA se encuentran ante un desafío muy notable para la creación de los instrumentos idóneos, personales y materiales.

Entre las previsiones generales que obligarán a un mayor esfuerzo organizativo de las CCAA destacan: la previsión de centros específicos para menores infractores, diferentes a los penitenciarios, para la ejecución de las medidas privativas de libertad y las medidas cautelares de internamiento, con diferentes módulos adecuados a la edad y necesidades de los menores internados, que permitan la realización de los diferentes programas de intervención educativa, la creación de medios para conseguir el respeto a los derechos del menor y los inherentes a su minoría de edad (educación y formación integral, entre otros); el derecho a recibir información, en un idioma comprensible, lo que exige contar con los traductores necesarios; la dotación de los Juzgados de menores y la creación de Salas de menores en los Tribunales Superiores de Justicia.

Aunque también el gobierno central viene obligado a la dotación de una serie de servicios y de personal (plantillas de las Carreras Judicial y Fiscal, de la plantilla de funcionarios de la administración de Justicia, de los equipos técnicos adscritos a los Juzgados y Fiscalías, de la adecuación de los Grupos de Menores de las Brigadas de Policía Judicial, y la creación de Cuerpos de Psicólogos y Educadores y Trabajadores Sociales Forenses) y se prevé que las realizará tras consultas con las CCAA, éstas se encuentran en una situación difícil para cumplir las tareas que la ley les encomienda, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.

La entrada en vigor de la ley coloca a las CCAA en una posición muy difícil y parece que hubiera sido conveniente la realización previa de un programa pactado conjuntamente por la administración central y las autonómicas para hacer frente a todas las necesidades. Al no haberse hecho así, las CCAA se encuentran en mala posición para cumplir sus funciones y se pone en peligro el propio éxito de la ley. Esta planificación hubiera posibilitado además un empleo más racional de los recursos y las inversiones autonómicas. Por casualidad, los medios de comunicación relataron en las primeras semanas del año que una actuación de la *kale borroka* había destruido totalmente un centro nuevo construido por el gobierno vasco para la protección de menores, que tenía el propósito de compartir con la administración de Navarra. Lo peor ciertamente ha sido su destrucción, pero la noticia sirve para proporcionar un ejemplo nuevo de posible colaboración: en las CCAA de menor población quizás podría sustituirse la construcción de centros propios por el uso común de los pertenecientes a otras CCAA, mediante la compensación adecuada.

Pero un propósito de reforma tan ambicioso en todo un sector, como el presente, requiere una actuación sincronizada del Estado y de las CCAA, introduciendo formas distintas de colaboración en diferentes subsectores. El éxito o no de la implantación de dicha reforma dependerá, por tanto, de la existencia de unas relaciones tan estrechas y plurales que se aproximan a la técnica de la programación conjunta.

B. La inmigración: un ámbito competencial nuevo precisado de intensa colaboración

La inmigración se ha convertido en un fenómeno importante en España casi de repente, y tan novedosa como su percepción es la consideración de que las políticas necesarias no corresponden únicamente al Estado sino también a las CCAA y a los Ayuntamientos. Como ya se expuso en el estudio monográfico del año pasado,¹⁹ nadie discute la competencia del Estado para fijar y controlar el flujo de inmigrantes, pero según la dimensión que adopte, los servicios de sanidad, educación, asistencia social, etc., que corresponden a las CCAA adquirirán unas proporciones u otras muy diferentes. De aquí la importancia de que las CCAA participen eficazmente, de alguna forma, en la adopción de las decisiones estatales que condicionan directamente el ejercicio de sus propias competencias.

Las dos leyes aprobadas el pasado año (*Ley Orgánica 4/2000* y *Ley Orgánica 8/2000*) han puesto de relieve las responsabilidades que corresponden a las CCAA: en ambas se ha previsto en Consejo Superior de Política de Inmigración, cuya composición, funciones y funcionamiento se remite íntegramente al reglamento —con una remisión en blanco poco ortodoxa— y, además, la ley vigente añade una Disposición Adicional Segunda sobre subcomisiones de cooperación dirigidas expresamente a tratar la incidencia de la inmigración en las competen-

19. E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, págs. 723 y ss.

cias de las CCAA. Estas subcomisiones se formarán en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA para analizar los efectos de los permisos de trabajo y residencia que afecten a las últimas.

Además, la Ley Orgánica 8/2000 ha añadido dos nuevas previsiones de intervención de las CCAA en la misma línea: en el artículo 41 establece que el Gobierno regulará la entrada de trabajadores de temporada de acuerdo con la información que le suministren las CCAA donde aquellas se realicen; y el artículo 39, al prever el contingente anual de nuevos inmigrantes, atribuye también al gobierno la determinación de su volumen, teniendo en cuenta –entre otros factores– las propuestas de las CCAA, que incluirán el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores requeridos.

Aun sin las últimas determinaciones concretas, que ayudan a clarificar la posición de las CCAA, la función atribuida al Consejo Superior de Política de Inmigración –«establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes»– va mucho más lejos de la competencia exclusiva del Estado («inmigración» del art. 149.1.2º CE) porque afecta a materias concurrentes o exclusivas de las CCAA, como sanidad, educación, asistencia social... que parecen decisivas para la «integración social». ¿No estaremos ante un cambio de título competencial derivado de la novedad de la materia porque «inmigración» en España en 1978 y en 2001 son realidades sociales diferentes?. Al margen de esta elucubración, la participación de las CCAA, reconocida por la propia ley, ¿puede seguir utilizando las técnicas actuales o precisa de relaciones de naturaleza diferente, que reflejen la interpenetración de competencias entre las CCAA y el Estado?. Ante el surgimiento de este nuevo tipo de competencia, o modulación de competencias «clásicas», lógica por la nueva dimensión que está adoptando la inmigración en España, y con la importancia que tendrá esa política general de integración para las CCAA, ¿puede dejarse en la ambigüedad la naturaleza del nuevo órgano –como se viene haciendo hasta ahora– o convendría establecer reglas precisas y adecuadas al peso respectivo del Estado y de las CCAA para el funcionamiento y las votaciones del Consejo?

Por su parte, las subcomisiones creadas en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA quizás resulten en lugar adecuado para hacer frente a otra de las reivindicaciones presentadas por las CCAA con mayor volumen de inmigración, y para la previsión de recursos especiales de financiación que compensen el aumento de gastos de los servicios públicos más afectados.

C. La investigación científica y técnica: la colaboración como alternativa a la actual descoordinación

El sector de la investigación mueve enormes recursos económicos, pero se halla en una situación precaria a causa de la ausencia de una política concertada entre el Estado y todas las CCAA que sirva para definir objetivos, financiar actuaciones y evaluar resultados. En la actualidad, la descoordinación entre el Estado y las CCAA, y entre las propias CCAA, ha llegado a tal extremo que

algunos investigadores con pocos escrúpulos podrían aprovechar esta situación para lograr la financiación de diferentes CCAA para un mismo proyecto, algo perfectamente posible pues éstas no se cruzan información entre sí.

La investigación científica y técnica es una competencia exclusiva de las CCAA, pero limitada por las funciones de fomento y coordinación que se reconocen al Estado (art. 149.1.15 CE). En la práctica, la Ley estatal 13/1986, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, no permitió ningún traspaso a las CCAA, manteniendo en manos del Estado todos los organismos de investigación con un volumen notable de personal y recursos, y se limitó a integrar a las CCAA en un organismo meramente consultivo, dando por supuesto que cada Comunidad podía crear sus propios centros y asignar recursos a los mismos. El Tribunal Constitucional ratificó la opción de esta ley, interpretando que en materia de investigación hay dos competencias concurrentes, la estatal y la autonómica, y, por tanto, cada instancia puede actuar por separado.²⁰

En ese contexto, la situación resultante ha sido la siguiente: la investigación científica y técnica es un sector fuertemente centralizado, donde el Estado central se orienta más a articular una política estatal que a coordinar las políticas autonómicas, y donde éste dispone de una importante red de centros, mientras las CCAA deben crear sus propios organismos que casi siempre deben financiar con ayuda de recursos estatales; pero, además, esa situación ha provocado la existencia dos políticas y la creación dos infraestructuras administrativas en esta materia, la estatal y la autonómica, que funcionan de forma paralela, con las consecuencias ya señaladas.

Frente a esta situación ¿no podría replantarse una interpretación alternativa de este título competencial basada en las posibilidades que ofrece la colaboración? ¿una acción conjunta entre Estado-CCAA no conferiría a las CCAA una participación efectiva, y más acorde con sus competencias en esta materia, en el diseño de la política estatal y en la gestión de los centros que hay en su territorio?²¹

El sistema alemán ofrece un ejemplo significativo de la participación material de todos los *Länder*, junto a la Federación, en este sector y de los buenos resultados que esta fórmula ha reportado. Ciertamente, en este caso es la propia Constitución alemana la que ya prevé de forma explícita, desde 1969, la posibilidad de que la Federación y los *Länder* puedan actuar de forma conjunta en materia de planificación educativa y de promoción de instituciones y proyectos de investigación de carácter suprarregional (art. 91b LFB).²² Esta fórmula de

20. STC 90/1992, de 11 de junio.

21. Ciertamente, en 1992 el Tribunal Constitucional afirmó que la acción conjunta, pese a ser razonable, no era el modelo de articulación competencial que ha diseñado nuestra Constitución. Sin embargo, sólidas razones para defender su legitimidad constitucional, en las que ahora no entramos, pueden verse en J. TORNOS, «La competencia autonómica en materia d'investigació científica i tècnica. Situació actual i proposta de reinterpretació», *Llibre Homenatge a Robert Vergés*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001 (en prensa).

22. Sobre esta fórmula de relación en el sistema alemán, E. ALBERTÍ, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, en particular, págs. 530-532.

relación entre la Federación y los *Länder* (las llamadas tareas comunes facultativas) permite que ambas instancias puedan colaborar en este ámbito, dándoles gran libertad para establecer por medio de un convenio vertical las fórmulas de cooperación que entiendan más oportunas, tanto para determinar las acciones a realizar, como la financiación de las mismas. En la práctica, estas previsiones se han concretado en la constitución de una Comisión conjunta de la Federación y de los *Länder* para la Planificación de la Educación y la Promoción de la Investigación (BLK).²³ Esta Comisión tiene unos cometidos y un funcionamiento diversos en los dos grandes campos de su actividad (por una parte, planificación educativa y, por otra, fomento de la investigación). Tiene una composición mixta, acuden representantes del Gobierno federal y de los Gobiernos de los *Länder* (8 por parte de la Federación y 2 por cada uno los *Länder*), la presidencia rota cada año entre los representantes del Gobierno federal y de los *Länder*, y tanto la Federación como los *Länder* tienen igualdad de votos (16 la Federación y 16 el conjunto de los *Länder*).

Esta Comisión es propiamente un órgano consultivo en la planificación de este sector. Su tarea principal es formular recomendaciones para coordinar las decisiones de la Federación y de los *Länder* en ese campo y asignar recursos a las instituciones sufragadas conjuntamente por ambas instancias. La Comisión discute y adopta recomendaciones con mayorías cualificadas (son necesarios al menos 25 votos de sus miembros). Esas recomendaciones son, a su vez, elevadas para su aprobación por el Jefe del Gobierno federal y por los Jefes de Gobiernos de los *Länder*. Las recomendaciones que tratan de asuntos relacionados con la promoción de la investigación se convierten en obligatorias si son respaldadas por todos los Jefes de los Ejecutivos federal y regionales; y, en caso de que alguno de ellos exprese objeciones, se prevén mecanismos para aprobar dichas resoluciones con mayorías cualificadas.²⁴ La planificación en esta materia es, por tanto, el resultado de un proceso cooperativo sumamente complejo que implica a todos los *Länder*—porque todos participan en esta Comisión y el proceso de adopción decisiones finales— pero también a la Federación que negocia y acuerda estos temas con el conjunto de ellos. Esta forma de actuación conjunta constituye, tras más de treinta años de funcionamiento, un modo de acción indiscutible en este sector, y en los últimos años está sirviendo para redefinir objetivos y evaluar el sector, con el fin de que la investigación alemana sea más competitiva, consiga un buen posicionamiento en el ámbito europeo e internacional, y, en definitiva, esté preparada para abordar los retos que planteará la creación del futuro espacio europeo de investigación.

23. Los instrumentos básicos sobre creación y funcionamiento de esta Comisión son el convenio suscrito entre la Federación y los *Länder* en 1970, modificado en diciembre de 1990, y el convenio marco para la promoción conjunta de la investigación, también suscrito por las mismas partes en 1975, modificado en noviembre de 1995, y en desarrollo del cual se han aprobado toda una serie de convenios para articular proyectos singulares (por ejemplo, la financiación de la Sociedad alemana para la investigación, o de la Sociedad Max Planck).

24. Es necesaria la aprobación por 13 Jefes de Gobierno y la resolución sólo vincula a aquellos que la han aprobado. Sólo en casos excepcionales la recomendación de la propia Comisión se convierte en definitiva, sin necesidad, por tanto, de elevarse a los Jefes

IV. REFLEXIÓN FINAL

La colaboración abre inmensas posibilidades en el Estado autonómico, que todavía no han sido suficientemente percibidas y aprovechadas.

La propia mejora de la capacidad de autogobierno de las CCAA pasa hoy día por utilizar los instrumentos de cooperación horizontal, acometiendo actuaciones conjuntas que potencien las respectivas competencias; es también el presupuesto para aumentar su participación en múltiples campos donde, más allá del ámbito competencial, pueden verse afectados sus intereses. Parece lógico extender algunas líneas ya iniciadas, como los convenios entre CCAA sobre extinción de incendios forestales; plantear la extensión de algunas iniciativas de la asistencia recíproca o la preparación de programas conjuntos para la promoción de determinadas rutas y espacios turísticos que superan el ámbito de una Comunidad. La colaboración horizontal es aun débil en nuestro sistema y convendría explorar todas sus posibilidades, incluyendo la racionalización de algunos traspasos realizados en el primer período; por ejemplo, la existencia de una fuerte colaboración entre CCAA quizás permitiría abordar de otra manera algunos traspasos reclamados por las CCAA y negados por el Estado, como la UNED o los Paradores.

Pero la colaboración horizontal no debe entenderse como una forma de relación entre las CCAA completamente desvinculada de la cooperación vertical. Ello es evidente en el caso donde la cooperación entre el Estado y las CCAA se organiza de forma multilateral, y, por tanto, donde el poder central no trata de forma separada con cada una de las Comunidades, sino con todas o con la mayoría de ellas. También esta forma de relación debe fortalecerse en el Estado autonómico. De hecho así sucede cuando estalla un problema importante, como ha pasado recientemente con la extensión de la enfermedad de las «vacas locas». Ha sido muy significativo el incremento de la colaboración entre el Estado y las CCAA. En realidad, el Ministerio no se acordó que era una competencia compartida hasta que necesitó la intervención de las CCAA para la detección de los animales enfermos, su análisis y enterramiento. La necesidad de colaborar entre todas las instancias con un alcance multilateral para encarar el problema ha sido tan fuerte que se ha llegado a aprobar incluso un Acuerdo del Consejo de Ministros, en diciembre del 2000, por el que se determinan los criterios generales para negociar y suscribir convenios de colaboración específicos con todas CCAA para instrumentar la lucha contra la enfermedad. La cooperación ha llegado incluso a la mayor intensidad con el establecimiento del «laboratorio de referencia» cuyos resultados vinculan a todas las instancias.

Parece conveniente reflexionar sobre otros sectores donde es particularmente necesaria una acción global y, por tanto, mecanismos específicos de colaboración muy intensa que implique al conjunto de las CCAA con el Estado, sin esperar a que la situación sea tan dramática. En este sentido hemos examinado algunos

del Gobierno federal y de los *Länder* (por ejemplo, en el caso de determinación de las condiciones para la concesión de ayudas o examen de los principios para la planificación de los presupuestos de los proyectos).

ámbitos como la protección de menores, la inmigración y la investigación, pero también podrían estudiarse otras materias donde la colaboración resulte incluso más urgente. En todo caso, hemos querido subrayar que las técnicas actuales, y en concreto las Conferencias Sectoriales, resultan insuficientes para articular una cooperación eficaz tanto entre CCAA como entre éstas y el Estado.