

5. LA REALIDAD DE LA COLABORACION ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS, Y ENTRE ESTAS Y EL ESTADO

Adolfo Hernández

El desarrollo del principio general de colaboración entre las CCAA y el Estado puede ser analizado a partir del grado de utilización de las técnicas que lo materializan. En los últimos años, las necesidades reales de funcionamiento de nuestro Estado autonómico, han ido afianzando progresivamente la utilización de algunos instrumentos esenciales que, a partir de la delimitación competencial que resulta de nuestro bloque de constitucionalidad, persiguen una adecuación de actuaciones entre las Administraciones que favorezca el aprovechamiento de sus recursos.

Con el desarrollo y utilización de estos instrumentos se trata también de responder y hacer realidad algunas de las exigencias de este principio general de colaboración. Así, con ellos se da respuesta a la necesidad de incrementar el grado de eficacia en los sectores materiales donde se produce la concurrencia de competencias entre ambas Administraciones, o se pretende que tanto en el plano normativo como el de ejecución exista la necesaria coordinación.

Esencialmente, los instrumentos que más se están desarrollando y cuyo grado de utilización se ha incrementado progresivamente en estos últimos años son de tres tipos : los órganos mixtos, los convenios y los programas o planes conjuntos.

Durante el año 1989, periodo al que se limita este informe, la realidad de la colaboración materializada en la utilización de estos instrumentos ha sido como se relaciona a continuación.

A) Instrumentos orgánicos

Han de distinguirse dentro de estos instrumentos dos tipos de órganos mixtos: los sectoriales o multilaterales y los bilaterales.

En cuanto a los primeros, hay que subrayar que la actividad de colaboración no queda sólo circunscrita a los órganos más relevantes, como son las Conferencias Sectoriales o aquellos órganos previstos en Leyes, sino que adquiere una significativa importancia la desarrollada a través de órganos de segundo nivel o en Comisiones y Grupos de Trabajo. Puede ser este segundo escalón de colaboración el que en un futuro inmediato pueda servirnos de indicador en relación con la intensidad de la cooperación realizada, correspondiendo su análisis oportunamente, con el carácter y número de acuerdos que se adopten en los órganos de primer nivel o principales en cuanto a su capacidad política.

Por lo que se refiere a los segundos, los órganos bilaterales de cooperación, conviene precisar que dada su mayor componente política, más acentuada que en los órganos sectoriales, al coincidir el año 1989, en

concreto su segunda mitad, con la celebración de elecciones generales, su práctica se ha visto de hecho limitada, siendo éste un factor que debe ser tenido en cuenta, no sólo en cuanto al análisis de su realidad sino como una característica que afecta muy peculiarmente al funcionamiento de este tipo de órganos mixtos.

a) CONFERENCIAS SECTORIALES

Continuando con la línea de actuación desarrollada a lo largo de los últimos cinco años para vertebrar progresivamente el principio de colaboración entre el Estado y las CCAA, durante 1989 se han seguido dando pasos para afianzar el papel de las denominadas Conferencias Sectoriales.

En primer lugar, ha de reseñarse que durante el pasado año se ha procedido a la creación, a través de las correspondientes normas estatales, de nuevos instrumentos orgánicos de coordinación sectorial. Entre éstos cabe destacar los siguientes: La Comisión Nacional de Protección a la Naturaleza, el Comité Interterritorial de Estadística, el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial, el Consejo Coordinador de Bibliotecas, los órganos colegiados previstos en la nueva regulación de Organismos de Cuenca —Juntas de Gobierno de las Conferencias Hidrográficas y Consejos del Agua—, la Comisión Técnica de Acreditación de Laboratorios para el Control de Calidad de la Edificación, el Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria y Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria, la Comisión Superior de Coordinación Informática del Catastro, la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora del Profesorado Universitario y la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Plan Nacional de Residuos Industriales.

Algunos de ellos iniciaron su andadura dentro del año 1989, en tanto que otros —como es el caso de los primeros citados— tuvieron pendiente su constitución de la aprobación de las oportunas normas de desarrollo reglamentario.

En segundo lugar, durante el año 1989 se han conocido iniciativas de este tipo de instrumentos de colaboración, sobre la base del acuerdo voluntario. En este supuesto hay que reseñar, por la importancia del sector a que se refiere, la constitución de la Comisión Sectorial del Juego en el seno del Ministerio del Interior.

Mención aparte merece, en este mismo caso, la constitución de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que, puesta en marcha en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas con el fin de informar a las Comunidades Autónomas durante el periodo de Presidencia española de la Comunidad Europea, ha ido desarrollando en sus reuniones el análisis de las necesidades de participación de las CCAA en la formación de la voluntad española en relación con las decisiones que se adoptan en dicha Comunidad y proponiendo el Ministro para las Administraciones Públicas proyectos de acuerdo con el objetivo de articular esta participación de manera pragmática. Dada su importancia y el previsible papel que en un inmediato futuro puede tener este órgano sobre cuestiones no sólo comunitarias, sino institucionales que

horizontalmente afecten a todas las CCAA, me referiré a ella más adelante de forma particular.

Más allá de la puesta en marcha de nuevos órganos, hay que destacar de forma notable que a lo largo de 1989 las Conferencias Sectoriales existentes —que representan ya un elenco notable, pues son más de 30 órganos de primer nivel, es decir tanto de los que responden al modelo de Conferencia Sectorial que contempla la *Ley del Proceso Autonómico* como a los previstos en Leyes, y otros tantos de los que convencionalmente se denominan órganos de segundo nivel han venido funcionando con regularidad. En este sentido puede afirmarse que en la mayoría de las áreas sectoriales en las que, en virtud de la distribución de competencias, se produce un cierto grado de interrelación entre la esfera central y la autonómica han contado con la actividad de órganos del tipo analizado.

En este sentido, sectores como la sanidad, el consumo, los servicios sociales, la cultura, la educación, la investigación, el deporte, la agricultura, el medio ambiente, los transportes, la protección civil, el desarrollo y los incentivos regionales, la vivienda, la función pública, han contado con la actividad de sus respectivas Conferencias y órganos de segundo nivel para articular y profundizar en la cooperación.

El funcionamiento durante 1989 de estos órganos de coordinación sectorial existentes responde, por regla general, a las necesidades puntuales que en cada área exista. Así el Consejo de Política Fiscal y Financiera no celebró formalmente reuniones en 1989 pues el automatismo del sistema de financiación vigente no lo hacía necesario; sin embargo, se han mantenido encuentros informales en relación con la financiación autonómica, como los realizados para avanzar en la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. O bien, siendo necesario elaborar tanto el Plan de Desarrollo Regional como el Plan de Reconversión Regional y Social de España (1989-1993), aprobados por el Gobierno y presentados ante la Comisión de las Comunidades Europeas, fue necesario convocar una serie de reuniones del Comité de Inversiones Públicas como cauce que instrumentara la participación de las CCAA en relación con estos Planes.

En otros casos, la puesta en marcha de algún plan concreto ha propiciado la reunión, como la de la Conferencia Sectorial de Vivienda, para tratar de la financiación de actuaciones protegibles, o para la distribución territorial de las subvenciones correspondientes, que da origen a reuniones anuales de diversos órganos.

En las áreas donde la actuación interadministrativa se ha desarrollado de forma más intensa las reuniones se celebran con mayor asiduidad, como en el área de sanidad, donde el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebró seis reuniones durante 1989 con abultados órdenes del día que demuestran su destacada actividad, celebrándose además numerosas reuniones de órganos de apoyo a la misma y de los grupos de trabajo con encargos de realizar estudios o propuestas concretas. Es también el caso de otros órganos como la Comisión de Cooperación y Coordinación en materia de consumo, la Comisión de Directores Generales de Transportes, la Comisión de Coordinación de la Función Pública, los órganos de segundo

nivel en el área de educación, el Consejo General de la Ciencia y la tecnología o la Comisión Nacional de Protección Civil.

Como valoración del conjunto puede señalarse que durante 1989 se ha profundizado en la puesta en marcha y consolidación de los órganos sectoriales de cooperación como instrumentos que facilitan un contacto permanente entre la Administración del Estado y las CCAA. Su finalidad última es contribuir al diseño de políticas sectoriales donde exista concurrencia de competencias y de actuaciones complementarias en aquellos campos en los que participan a la vez las funciones e intereses de índole general con los propios de las CCAA, haciendo partícipes a estas últimas de las decisiones políticas de ámbito nacional.

Son, por definición y como lo demuestra la experiencia europea en Estados descentralizados, los mecanismos más importantes de participación y coordinación. Su consolidación es una tarea compleja que precisa una labor continuada de búsqueda de consenso, pero totalmente necesaria pues constituyen el instrumento más operativo y eficaz en la coordinación interadministrativa.

b) ORGANOS MIXTOS DE CARÁCTER BILATERAL

Junto a la actividad regular de las Comisiones Mixtas de Transferencias, cuyo ritmo menor de actividad ha sido consecuencia de la progresiva culminación del proceso de traspasos, cabe destacar la constitución de un nuevo tipo de órganos: las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Estos órganos, cuya constitución fue propuesta por el Ministro para las Administraciones Públicas a todas las CCAA, tienen por objeto establecer un lugar común de encuentro regular en el que abordar aspectos puntuales de las relaciones entre ambas instancias.

En los tres últimos años, además de la Junta de Cooperación correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra —constituída en la legislatura precedente— se han constituido Comisiones de este tipo con Andalucía, Islas Baleares, Cataluña, Galicia, Murcia, La Rioja, Comunidad Valenciana y País Vasco. Ya entrado el año 1990 se han constituido Comisiones con Canarias y Aragón.

Su actividad durante 1989 no se ha desarrollado con el carácter regular que se pretendía con su constitución, no siendo ajena a esta vicisitud el carácter de año electoral que mencioné al principio de este informe.

Por otra parte, es de reseñar que en los casos de Cataluña y el País Vasco estas Comisiones han desarrollado una actividad significativa.

También han desarrollado su actividad ciertos órganos bilaterales previstos para temas específicos, como son los existentes en las Comunidades con sistema de financiación de concierto, o las Juntas de Seguridad del País Vasco y de Cataluña.

c) LA CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A lo largo de 1989 se puso en marcha en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas y con la estrecha colaboración del de Exteriores, esta Conferencia calificada como Sectorial pero que por su evolución y perspectivas de funcionamiento tiene un carácter horizontal e incluso institucional por los temas que aborda.

La iniciativa tenía como objetivo establecer un foro regular en el que informar sobre la Presidencia española de la Comunidad, durante el primer semestre de 1989. Inició su andadura a finales de 1988 y durante 1989 celebró otras dos reuniones en las que, además de cumplir con su objetivo inicial, se propuso abordar, en clave de colaboración, los diversos temas planteados por la participación de las CCAA en el proceso comunitario. En este sentido, superando la perspectiva anterior que se pretendía concretar con convenio, se ha desarrollado una nueva fórmula de cooperación interadministrativa. Han sido objeto de propuesta y análisis los temas de información, ayudas, contenciosos y participación vía órganos de cooperación sectorial, sobre los que está previsto seguir buscando fórmulas de actuación así como sobre otros temas de semejante interés.

B) Convenios de colaboración

Este instrumento de colaboración ha experimentado durante el periodo de referencia de este informe un peso específico creciente y significativo.

Así lo demuestra la evolución cuantitativa del número de convenios suscritos, que prácticamente se ha doblado desde el centenar de convenios suscritos en 1986 hasta los doscientos cuarente y nueve que se han firmado durante 1989. Con respecto a 1988 se han suscrito 85 convenios más, lo que representa un incremento del 52% sobre los 164 de ese año.

En los cuadros que se adjuntan se puede observar tanto la distribución por Ministerios como por CCAA, así como el incremento de convenios entre 1989 y 1988.

Resulta significativo, por ejemplo, ver en el Cuadro 3 que Cataluña es la Comunidad Autónoma que más convenios tiene y la que más incrementó su número durante 1989. Ello, al tiempo que desde el Ejecutivo de la Generalidad se denunciaba la falta de colaboración de este año.

C) Planes o programas de colaboración

Por lo que se refiere a este instrumento de colaboración hay que señalar, de entrada, que al ser la fórmula más depurada, propia de los Estados descentralizados con más tiempo y práctica de funcionamiento, todavía se encuentra de forma incipiente en nuestro país.

No obstante, se han producido una serie de experiencias en este campo que si bien representan una primera aproximación, suponen un balance esperanzador.

Entre ellas, la más destacable es la ya mencionada formulación de dos Planes para atender las exigencias derivadas de la reforma de los Fondos estructurales de la Comunidad Europea. Tanto el Plan de Desarrollo Regional como el Plan de Reconversión Regional y Social de España, ambos para el periodo 1989-1993, han sido elaborados con la participación de las CCAA concernidas.

También ha sido utilizada esta técnica en áreas sectoriales como la investigación científica, la política de empleo, la educación física y el deporte escolar, la protección civil, el medio ambiente o la lucha contra la droga.

La utilización de los planes conjuntos como fórmula para profundizar en la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está prevista en Leyes y normas de desarrollo aprobadas para sectores donde concurren ambas Administraciones, como es el caso de la materia de aguas.

CUADRO 1
CONVENIOS AUTORIZADOS CDGPA 1989
DISTRIBUCION MENSUAL POR MINISTERIOS

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
AE						2			1				3
JU		1	2				5		1				9
DF			2										2
EH	1	2	1	2		3			1	1	2		13
IR				4		2			2		11		19
OP		1		17			1		4	2	3	3	31
EC		9	6	6	6	2	8		4	2	5	10	58
TS						14	5		1	2			22
IE	1						2						3
AG			1	2			1						4
AP	1	1	3	1	2						2		10
TC						1			1	1	2	1	6
CU			3	1	2	6	2		2		2		18
SC		3			2	3	2		17	1	1		29
RC													0
AS			2	2			1		9	2	6		22
PG													0
Total	3	17	20	35	12	33	27	0	43	11	34	14	249

Fuente: Dirección General de Cooperación Territorial. M.A.P.

CUADRO 2

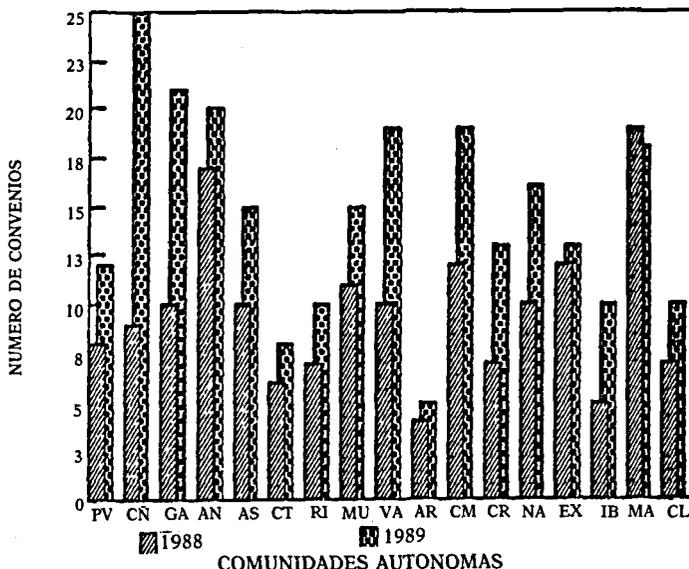
CONVENIOS AUTORIZADOS CDGPA 1989
DISTRIBUCION POR MINISTERIOS Y COMUNIDADES AUTONOMAS

	PV	CÑ	GA	AN	AS	CT	RI	MU	VA	AR	CM	CR	NA	EX	IB	MA	CL	Total
AE			1				1							1				3
JU	1		2	1					2		1	1	1					9
DF				1												1		2
EH	2	3	1	1	1			1	1				1			2		13
IR		2	2	2	1	2		4			3		1	1		1		19
OP	2	3	1	2	3	1	1	1	3	1	1	2	3	3	1	2	1	31
EC	3	7	5	5	2	1	1	4	7	1	4	4	4	1	3	3	3	58
TS	1	2	2	3	1	1	1	1	2	1	1	1	2		1	1	1	22
IE					1												2	3
AG	1	1										1			1			4
AP		2			1		2		1		1	1			1	1		10
TC	1			1					2		1			1				6
CU		2	3	1	1		1	1		1	1	2	1	2		1	1	18
SC		2	3	2	1	3	2	1	1	1	3	1	2	1	3	1	2	29
RC																		0
AS	1	1	1	1	3		1	2			3		1	3		5		22
PG																		0
Total	12	25	21	20	15	8	10	15	19	5	19	13	16	13	10	18	10	249

Fuente: Dirección General de Cooperación Territorial. M.A.P.

CUADRO 3

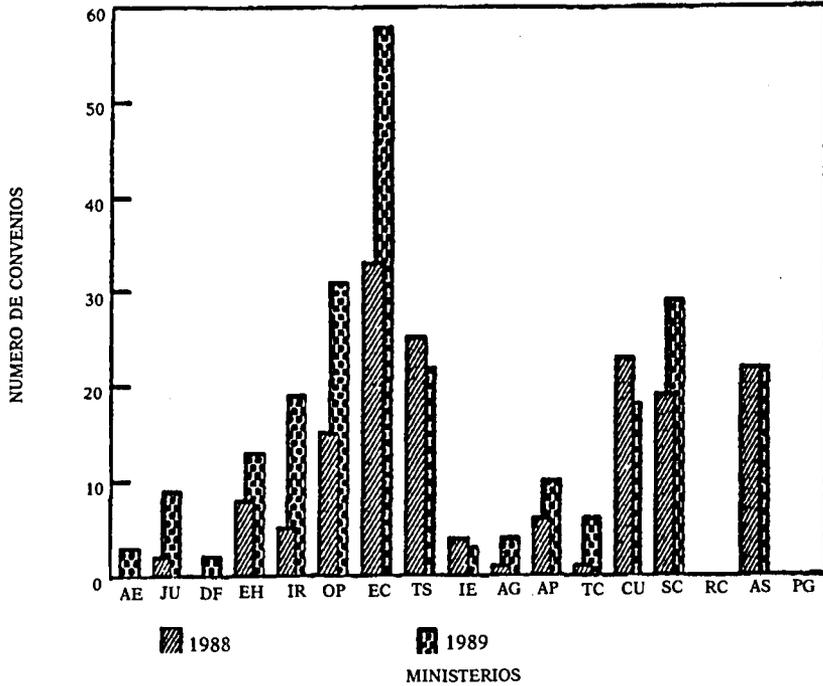
CONVENIOS AUTORIZADOS CDGPA 1988 y 1989



Fuente: Dirección General de Cooperación Territorial. M.A.P.

CUADRO 4

CONVENIOS AUTORIZADOS CDGPA 1988 y 1989



Fuente: Dirección General de Cooperación Territorial. M.A.P.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Ministerios

AE	Asuntos Exteriores
JU	Justicia
DF	Defensa
EH	Economía y Hacienda
IR	Interior
OP	Obras Públicas y Urbanismo
EC	Educación y Ciencia
TS	Trabajo y Seguridad Social
IE	Industria y Energía
AG	Agricultura, Pesca y Alimentación
AP	Administraciones Públicas
TC	Transportes, Turismo y Comunicaciones
CU	Cultura
SC	Sanidad y Consumo
RC	Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
AS	Asuntos Sociales
PG	Portavoz del Gobierno

Comunidades Autónomas

PV	País Vasco
CN	Cataluña
GA	Galicia
AN	Andalucía
AS	Asturias
CT	Cantabria
RI	Rioja
MU	Murcia
VA	Valencia
AR	Aragón
CM	Castilla-La Mancha
CR	Canarias
NA	Navarra
EX	Extremadura
IB	Islas Baleares
MA	Madrid
CL	Castilla y León

NOTAS SOBRE EL DEBATE

Enoch Alberti

El objeto de estas líneas no es otro que el de intentar reflejar algunos aspectos problemáticos sobre la configuración y el desarrollo entre nosotros de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puestos de relieve en el debate que tuvo lugar en Barcelona en la sede de la Fundación Pi-Sunyer el día 20 de abril de 1990, con ocasión de la reunión del equipo que ha realizado el presente Informe, y al hilo de la ponencia presentada por D. Adolfo Hernández, Director General de Cooperación Territorial, del Ministerio para las Administraciones Públicas, documento que se publica igualmente aquí.

La primera cuestión que destaca es la disparidad de datos que se advierte entre los ofrecidos en la parte informativa de este mismo Informe y los que se reflejan en la ponencia adjunta. La explicación de esta divergencia es simple, y hay que buscarla en las distintas fuentes utilizadas. Así, mientras en un caso se emplea el BOE como fuente de información, en otro ésta se obtiene directamente de la propia Administración, y, por lo que a convenios se refiere, donde tal disparidad de datos es más acusada, concretamente de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica. Esta circunstancia no tendría mayor trascendencia sino reflejara algunas cuestiones de fondo, que se presentan como problemáticas, y que suscitan alguna reflexión.

En efecto, la magnitud de tal disparidad (se recogen 171 convenios publicados en el BOE en 1989, mientras que el número real de los suscritos en 1989, o, al menos, autorizados por la Comisión Delegada, asciende a 249, con lo que hay una divergencia del 31 por ciento) indica, en primer lugar, que una parte importante de los convenios cuya autorización ha sido concedida por parte de la Administración del Estado por la Comisión Delegada, tal como se preceptúa en los propios Acuerdos de ésta de 13-9-84 y de 18-6-85, no son publicados después en el Boletín Oficial (en el caso de que efectivamente hayan sido suscritos, como es de suponer que ocurre), al menos en un plazo razonable de tiempo, tal como exigen también los mismos Acuerdos de la Comisión Delegada. De igual forma, resulta significativa la disparidad que se manifiesta en torno al volumen de financiación que implican los convenios en 1989, pues en un caso se ofrece la cifra de unos 30.000 millones de pesetas, como obligaciones contraídas por la Administración del Estado, mientras que en otro esta cifra asciende a más del doble. Ello es consecuencia, además del mayor número de convenios que se han tenido en cuenta para su cálculo, del hecho de que muchos de tales convenios no cuantifican directa y claramente en su propio texto las obligaciones financieras que contraen las partes suscribientes, con todo lo que ello implica en cuanto a la transparencia de los movimientos de fondos entre ambas partes, cuestión sin duda importante si se tiene en cuenta que en muchos casos los convenios no son en el fondo sino subvenciones encubiertas.

Estas deficiencias informativas se entiende que son graves en la medida en que son deficiencias en la *información* pública que se dispone sobre estas relaciones de colaboración. Dado el notable volumen que han alcanzado los convenios, así como otros instrumentos de colaboración respecto de los cuales podría decirse lo mismo, ello indica que se está creando una extensa y compleja red de relaciones cooperativas, de carácter muy poco transparente, que queda en gran parte en la penumbra. En la medida en que a través de estas relaciones se canalizan muchas e importantes decisiones y actuaciones de las partes, creándose notables interdependencias entre las mismas, ello es tanto como decir que se hace cada vez más difícil conocer cuál es el funcionamiento real de nuestro Estado de las Autonomías, cuál la responsabilidad que incumbe a cada parte en las diversas actuaciones. Esta sensación de poca transparencia, de una cierta confusión de responsabilidades (de la que los hechos que se han destacado son solo un indicio), dificulta sin duda el control democrático de la actuación de las diversas instancias de gobierno, y no sólo por parte de los ciudadanos sino también por parte de las propias instituciones representativas. Para corregir este déficit democrático, común y denunciado asimismo por, otro lado en todos los sistemas compuestos que basan gran parte de su funcionamiento en la cooperación entre las partes, sería deseable potenciar la información pública sobre tales relaciones, a través de cuantos instrumentos, de carácter muy diverso, contribuyan a este fin, y, especialmente, reforzar la participación en las mismas de las instancias representativas de cada parte, eso es, de las Cortes Generales y de los distintos Parlamentos autonómicos.

Otro aspecto destacado en el debate fue la tendencia creciente a la utilización de los convenios por parte de las diversas Administraciones Públicas, y no sólo para relacionarse entre ellas, sino también para actuar en relación a otras entidades e incluso a los particulares y las fuerzas sociales. Esta tendencia se inscribe en el intento cada vez más generalizado de utilizar, por parte de la Administración Pública, medios «blandos» de intervención, buscando sustituir la imposición o la actuación unilateral por el acuerdo y la conjunción de voluntades. Específicamente en el campo de las relaciones interadministrativas y autonómicas, se advierte un uso creciente de los convenios, que se han constituido en el cauce por el que de forma más frecuente se canalizan las necesarias relaciones de colaboración que deben mantener las partes. Este hecho, que en sí debe merecer una positiva valoración, provoca sin embargo algunos problemas, especialmente en cuanto a la determinación del régimen jurídico que debe disciplinar este instrumento. El establecimiento de un marco jurídico claro a partir del cual puedan desenvolverse los convenios es tarea que en parte compete a cada instancia de gobierno (órganos habilitados para la firma, procedimiento a seguir dentro de cada parte para formar la voluntad negocial y formalidades de su exteriorización, fórmulas internas de control y seguimiento, régimen de publicidad,...), pero que en otra parte, en sus aspectos «externos», debe ser deducida de la propia naturaleza del convenio, determinada fundamentalmente a partir de su objeto. En este sentido, debe avanzarse aún mucho desde el punto de vista doctrinal y dogmático para poder establecer reglas claras y generales sobre los límites objetivos de los convenios, su valor y efectos, su exigibilidad, etc. O sea, reglas, deducidas directamente de los principios de la Constitución y de los generales del Derecho, que permitan

medir su validez y su eficacia. Y, en este sentido, es donde pueden producirse las mayores dificultades, dada la gran heterogeneidad de finalidades que persiguen los convenios en la práctica desarrollada hasta ahora y, consecuentemente, la gran diversidad de sus objetos y contenidos. En realidad, cabría decir que bajo el mismo instrumento se cobijan figuras de muy diversa naturaleza, que requieren por tanto un tratamiento y una disciplina jurídica también diversas.

Finalmente, se destacó en el debate el hecho de que las relaciones de colaboración se desarrollen en general en una dimensión fundamentalmente bilateral, entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, incluso cuando, como ocurre con los convenios con cierta frecuencia, se trata de actuaciones y programas de alcance superior a una Comunidad Autónoma, y, por tanto, fácilmente generalizables. Se puso de relieve que esta circunstancia conlleva fácilmente un riesgo de «mercadeo» y favoritismo, amén de introducir una mayor complejidad en la acción pública, y que resulta especialmente perjudicial para los pequeños, con menor capacidad de maniobra o de presión. Frente a estos riesgos, que pueden distorsionar el funcionamiento armónico del conjunto, se hace necesario reforzar los mecanismos de cooperación multilateral o sectorial, de carácter general y con participación de todas las Comunidades Autónomas, dejando las fórmulas bilaterales de relación para el tratamiento de aquellos problemas y cuestiones que tengan un estricto alcance bilateral, que afecten específica y exclusivamente a una Comunidad Autónoma determinada.