

# La integración en el Sistema de Administraciones de las Comunidades Autónomas

*Francisco López Menudo*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

## JORNADAS DE ESTUDIO SOBRE “EL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INTEGRADAS”

SUMARIO: I. LA COOPERACIÓN COMO FACTOR DE COHESIÓN DE LOS SISTEMAS DESCENTRALIZADOS.- II. LAS CAUSAS DE LA DESCOHESIÓN EXISTENTE.- III. LA POSITIVACIÓN JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.- IV. RASGOS CARACTERIZADORES DEL SISTEMA DE RELACIONES.- V. COOPERACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL.- VI. EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN.- VII. LOS GRANDES INSTRUMENTOS (INEXISTENTES) DE LA COOPERACIÓN.- VIII. ÓRGANOS E INSTRUMENTOS ORDINARIOS DE LA COOPERACIÓN VERTICAL: A. Conferencias sectoriales. B. Comisiones Bilaterales de Cooperación. C. Los convenios verticales. D. Planes y Programas conjuntos. E. Otras técnicas: Órganos mixtos; Consorcios; encomiendas de gestión; procedimientos participados.- IX. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL.- X. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

### I. LA COOPERACIÓN COMO FACTOR DE COHESIÓN DE LOS SISTEMAS DESCENTRALIZADOS

Todos hemos de estar de acuerdo en que la cooperación es una pieza esencial en el funcionamiento del Estado Autonómico; que no se trata de un mero *desideratum* sino de una necesidad impuesta por la realidad de la creciente magnitud de las tareas, de las perspectivas de globalidad que imponen en el mundo actual la economía, las comunicaciones, los adelantos técnicos, etc. La incidencia, cada vez más creciente, de la Unión Europea en las decisiones internas, es un argumento definitivo sobre la necesidad de una buena

articulación entre Poderes, tanto para la fase ascendente de toma de decisiones comunitarias como para la de ejecución.

Desde la actuación aislada, aunque se tengan las más pletóricas competencias propias, no pueden acometerse eficazmente la inmensa mayoría de las actuaciones. Es más, el problema no consiste meramente en armonizar el ejercicio de competencias, sino de intereses; hay que satisfacer intereses, algo que por lo general desborda el círculo de la competencia. Hay que buscar la eficacia que espera el ciudadano que es, al cabo, lo que verdaderamente importa.

La prueba de ello es que en todos los sistemas federales los mecanismos de cooperación están muy rodados y son esenciales para el funcionamiento de los Estados miembros y para la propia Federación. En algún caso –señaladamente Alemania– las relaciones han sido tan cercanas y “pegajosas” que se han tenido que tomar medidas para clarificar las posiciones de cada parte y del propio sistema. Ellos han tenido que regresar de la cooperación y nosotros aún estamos a medio camino.

Esa actuación en común, ese “ponerse de acuerdo”, puede darse –debe darse– entre el Poder central y las CCAA (cooperación vertical); o bien sólo entre CCAA (cooperación horizontal).

Éste es el objetivo, el ideal. Pero hay que ser sensatos y no perder contacto con la realidad que nos circunda. Caeríamos en la ingenuidad si nos pusiésemos a hablar en frío de las técnicas que sirven al principio de cooperación, sin hacer referencia previamente a las razones –o sinrazones– que se hallan detrás del telón. En suma, las causas que determinan que las relaciones de cooperación en España sean muy deficitarias. Aunque se trate de causas que no desconocemos, no está de más hacer memoria de algunas de ellas.

## II. LAS CAUSAS DE LA DESCOHESION EXISTENTE

Se puede hablar de la culminación de una “España de las Autonomías”, pero no de un Estado autonómico como “sistema”. Efectivamente, las Comunidades Autónomas son ya una realidad arraigada y asumida por los ciudadanos como un hecho normal; se ha culminado el proceso de creación de las instituciones internas en las CCAA; se ha alcanzado un nivel de definición muy alto en la complicada distribución competencial, habiéndose llegado a expresar los últimos resquicios del reparto, en una lucha por la captación de las competencias que ha sido mucho más intensa y veloz que la propia capacidad

de las CCAA para regularlas y gestionarlas, lo que no impide reconocer, porque es una realidad, que las CCAA gestionan ya en la actualidad el grueso de los servicios públicos; la mayoría de los empleados públicos pertenecen a las CCAA<sup>1</sup>, etc.

Pero todo eso, que no es poco, no es suficiente. Es necesario también el ensamblaje de las piezas. No es asumible el modelo de un Poder central y 17 autonómicos, con un reparto de poder enormemente centrifugado, sin resortes que cohesionen y reconduzcan al conjunto, tanto en lo vertical como en lo horizontal. Nuestro sistema de relaciones es muy primario; y, por tanto, como ya ha quedado apuntado, no podemos decir que estemos ante un “sistema” de relaciones. Será otra cosa, pero no un “sistema”.

¿Dónde radican las causas de que esto sea así?. Sin duda que todos las sabemos, pero es bueno tenerlas muy presentes para no dar “palos de ciego”. Las recordaré muy brevemente, por vía puramente enunciativa:

1º. La ausencia de un modelo de Estado en nuestra Constitución. Ésta señala caminos posibles, pero no diseña la meta. Hay que reconocer que el constituyente tuvo ya bastante con soportar el tremendo peso histórico del momento como para ocuparse de ensamblar las piezas –ignoradas por aquel entonces- de lo que iba a ser una aventura. Nunca podemos olvidar que “se hizo camino al andar”, y que esa indefinición también permitió resolver dificultades.

2º. Consecuencia de lo anterior ha sido la permanencia del proceso constituyente más allá de la propia Constitución, abierto *sine die*. Y parece que hay que cerrar el modelo de Estado para poder conseguir un entramado de relaciones rico, estable y sistemático.

3º. La ausencia de una comunión general con el ideal de una Nación integrada; y de la conciencia de que cada parte es la hipótesis del todo.

4º. La resistencia de algunas Comunidades Autónomas a su igualación política y jurídica con las demás; la fuga hacia la diferenciación y, por tanto hacia una asimetría sobre la que es muy difícil o imposible asentar un sistema relacional válido para todos.

---

<sup>1</sup> El 41,4%. El 28,8% dependen de la Admón. del Estado (hay que tener en cuenta aquí el peso del Mº de Defensa y de Justicia); el 20,6% pertenecen a la Administración Local.

5º Haberse montado el sistema sobre el concepto de “competencias exclusivas”, -a sabiendas artificioso- y no el de competencias concurrentes. La concurrencia y la cooperación van de la mano. La filosofía de la exclusividad es artificiosa y ello se sabe, pero forma parte de la oposición dialéctica con la idea de unidad. Y esa oposición existe y no cabe ignorarla.

6º. La inercia -ésta generalizada- de cada Comunidad Autónoma hacia la creación de normas propias, distintas de las del resto. La opción por el culto a la particularidad, a la disparidad, las más de las veces sin razón que lo justifique, en detrimento del beneficio que deriva de un Derecho más igualado y convergente y no caprichosamente distinto al del vecino. Un obstáculo más para la viabilidad de la concurrencia de voluntades en el plano administrativo.

7º Sea correcta o no en términos teóricos, la desaparición de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal no le ha hecho ningún favor a un sistema precisamente necesitado de elementos de cohesión y no de disgregación.

8º La desconfianza del propio Estado a una concertación de las CCAA entre sí no controlada por él mismo. Su tendencia hacia una cierta filosofía del “divide y vencerás”.

### III. LA POSITIVACIÓN JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Como es bien sabido el principio de colaboración no se encuentra expresamente mencionado en la Constitución. Y también sabemos que se trata de un principio -lealtad institucional- reconocido por nuestro Tribunal Constitucional, inspirado en el concepto alemán de la *Bundestreue* (o principio de fidelidad federal):

*“este deber no es menester justificar[lo] en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”<sup>2</sup>.*

*“La colaboración es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas”<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> STC 18/1982 de 4 de mayo.

<sup>3</sup> STC 64/1982 de 4 de noviembre.

*Una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas no sólo debe atenerse al respeto estricto de las competencias ajenas sino también a los principios de colaboración y solidaridad y, en definitiva, a una exigible actitud de lealtad constitucional*<sup>4</sup>.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía hacen, a lo sumo, alguna referencia aislada a estos principios, deteniéndose tan sólo en reiterar prácticamente lo establecido en el artículo 145.2 de la Constitución respecto a los Convenios y Acuerdos entre CCAA.

Las Leyes de Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas son absolutamente anodinas en este aspecto; y en muchas de ellas ni siquiera aparece la palabra cooperación o algo que se le parezca. Por excepción, la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón contiene un capítulo dedicado a las relaciones de cooperación<sup>5</sup>. Y también lo hace la recentísima Ley de régimen jurídico de las Islas Baleares<sup>6</sup>. También reproduce algunas técnicas conocidas la Ley del Gobierno de La Rioja<sup>7</sup>.

Cabe preguntarse si en su día pudo hacer la LOAPA más de lo que hizo en lo tocante a las relaciones interadministrativas. Hay que decir que en su versión originaria no era precisamente prolija en el tema de la articulación relacional, aunque sí lo fuera en otros aspectos que fueron desautorizados por el TC. Y hay que decir también que lo que contempló, relativo a la cooperación (las Conferencias Sectoriales) fue respaldado *in integrum* por el TC, cuya Sentencia, al menos, no descalificó en absoluto el principio de colaboración. Sin duda, la razón estriba en que el Proyecto de Ley (1982) apareció en el momento inicial del rodaje de las Autonomías, en un panorama asimétrico en el que las Comunidades del País Vasco y Cataluña habían tomado la delantera forzando la situación hacia un sistema de relaciones bilaterales con el Estado que, obviamente, no tenían cabida en una Ley Armonizadora del Sistema en-

---

<sup>4</sup> STC 152/1988 de 20 de julio.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (Cap. III).

<sup>6</sup> Ley 3/2003 de 26 de marzo de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Título VII). No lo ha hecho en cambio la también reciente Ley 6/2002 de Cantabria.

<sup>7</sup> Ley 3/1995, de 8 marzo 1995. Regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública (art. 45 y ss.).

tero. No hay que olvidar que aún en 1992 el mapa autonómico estaba dividido en dos grandes bloques desiguales, con siete Comunidades con un nivel de competencias muy superior al de las diez restantes.

Tras el fracaso de la LOAPA, durante diez años el sistema de relaciones anduvo a la deriva, a expensas de la inventiva y la voluntad desigual de cada protagonista. Los Pactos autonómicos de 1992, con su igualación de las competencias por la vía del artículo 150.2, dio pie a la cristalización en algunas Leyes ordinarias –señaladamente la LPAC– de algunos instrumentos de cooperación ya preexistentes, casi ninguno de nuevo cuño.

#### IV. RASGOS CARACTERIZADORES DEL SISTEMA DE RELACIONES

Aunque muy someramente dichos, los rasgos básicos de las relaciones entre el Estado y las CCAA y las de éstas entre sí son los siguientes:

1º. Ausencia en la Constitución de principios explícitos y de técnicas de vertebración. Sólo contempla la coordinación como un principio general (art. 103) que luego reduce a tres o cuatro casos concretos en lo referente a las relaciones entre el Estado y las CCAA. También contempla los Convenios y Acuerdos horizontales, pero más para encorsetarlos que para impulsarlos.

2º. Predominio del principio dispositivo, o sea, de los mecanismos voluntarios sobre los obligatorios, lo cual es, por otra parte, consustancial a la idea de cooperación, si bien en algunos sistemas federales no es extraño ver algún mecanismo obligatorio.

3º. Absoluto predominio de las relaciones verticales sobre las horizontales ya que éstas son escasísimas, por no decir nulas. Igualmente se detecta la carencia de órganos mixtos interautonómicos. La perspectiva horizontal está, pues, absolutamente desvertebrada y desinstitucionalizada. En cambio, en algunos países europeos el término “colaboración” viene a ser sinónimo de cooperación horizontal.

4º. Dentro de las relaciones verticales: predominio de las relaciones bilaterales sobre las multilaterales. Generalmente, cada CCAA se entiende con el Estado por separado, pactando bilateralmente e ignorando los intereses del resto. Todos sabemos que algunas CCAA negocian con el Estado y que otras no asisten a la negociación ni siquiera como convidados de piedra.

## V. COOPERACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

En España, la práctica totalidad de las relaciones cooperativas son verticales. No hay nada que objetar porque sean verticales, porque cualquier relación cooperativa es mejor que ninguna.

Aun así, algunas CCAA recelan de concertarse con el Estado por miedo a “contaminarse”, a dar la imagen de estar arrimando el hombro al desarrollo del centralismo. Quizás se piense que lo mejor es operar a solas y lo más lejos posible de ese “riesgo”, salvo, claro es, cuando el contacto brinde un interés directo e inmediato para la CCAA que le redima de esa apariencia de “colaboracionismo”.

Sin embargo, la experiencia europea nos dice que los territorios quieren siempre relacionarse y pactar con la Federación, siquiera sea porque ello les permite participar e incidir en sus decisiones.

Partimos, pues, de la base de que las relaciones que se dan en España –pocas o muchas– son siempre verticales. Y en este contexto vertical se plantea la cuestión de si deben ser bilaterales o multilaterales, o sea si es positivo que el Estado se entienda a solas con cada una de las CCAA, o si es aún mejor que todas las CCAA participen por igual en los asuntos que afectan a todas ellas e incluso en los que interesan “solamente” a una o varias Comunidades.

En España la bilateralidad es lo que impera; y muchos la defienden con buenas razones y con absoluta buena fe; porque es innegable que existen muchos problemas que son específicos de un territorio y, en principio, parece que la eficacia demanda una concertación particular para esos concretos problemas. Y, por supuesto, para dar cabida razonable a hechos diferenciales que son lícitos y deben ser debidamente atendidos. Pero en otros casos la opción por la bilateralidad responde a un puro apriorismo político: el rechazo de los nacionalismos al riesgo de verse difuminados en una plataforma multilateral, es decir, el repudio de todo lo que se visualice como una igualación.

Creemos que hay que asumir y atender resueltamente los hechos diferenciales, sin por ello romper la igualdad básica que es propia de todo sistema federal. Y el primer hecho diferencial, si se quiere, la lengua. Nadie nos convencería de que no se trata de un factor absolutamente importante. Hay que atender todos los hechos diferenciales que realmente lo sean, no cualquier presunta particularidad sin fuerza para marcar un “rasgo” verdadero. Hechos diferenciales lingüísticos, geográficos, económicos, sociales, culturales. Pero al

propio tiempo y aunque pueda parecer un contrasentido creemos –precisamente por ello– que hay que fomentar la multilateralidad, sencillamente porque, en primer lugar, éste es el método consonante con una idea de “sistema”; y, sobre todo, para que, participando todos los territorios aun en asuntos marcadamente “ajenos” en principio, pueda asentarse una “cultura de la existencia del hecho diferencial” compartida por todos... Y esto hay que vivirlo en el seno de la multilateralidad, donde se perciban y comprendan los hechos diferenciales de los unos y los otros; o sea, los hechos diferenciales tanto positivos, como también los sacrificios negativos que se soporten en un territorio en beneficio del resto que así se ve liberado de una carga que en otra circunstancia tendría que soportar. En fin, no creemos que favorezca a esa “cultura” el pacto entre dos. Esto sólo favorece el oscurantismo y un sentimiento de marginación y agravio comparativo, a veces lastimero y demagógico. Tan excesiva puede ser la desmesura por la exaltación de los hechos diferenciales como las quejas de quienes se sienten agraviados por ellas, invocando artificiosas situaciones de inferioridad o de injusticia

## VI. EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN

Si *cooperar* es ‘obrar juntamente con otro’ y *colaborar* es ‘trabajar con otra u otras personas’ (según el Diccionario de la RAE) se explica bien la confusión reinante en la doctrina sobre estos conceptos y el uso alternativo que de ellos se hace para referirse a la misma cosa. Las Leyes los utilizan sin rigor y la Jurisprudencia también. La Constitución, en su artículo 145.2 los distingue, pero no los conceptúa.

Pero no es la ocasión de adentrarnos en estos vericuetos conceptuales. A los efectos que aquí nos interesan podemos identificar cooperación con “voluntariedad”, ya que en ésta descansa el llamado federalismo cooperativo. Ello nos permite excluir, dos grandes categorías:

- De una parte, el “**mutuo auxilio**” o “deber de colaboración”, porque éste es, efectivamente, un deber<sup>8</sup>. Un deber tanto negativo (actuar en lo propio

---

<sup>8</sup> Art. 4.3 LPAC: “La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante”.



respetando los intereses ajenos) como positivo (prestar el auxilio y la asistencia que requieran los demás). A estos deberes se refiere el artículo 4º de la Ley 30/1992<sup>9</sup>. Algunas Sentencias del TC<sup>10</sup> se han enfrentado a casos de incumplimiento y al hilo de éstos el Alto tribunal ha hecho sus pronunciamientos más enfáticos sobre el principio de colaboración, en las que, por cierto, no se advierte precisión en el uso de los términos.

Se trata, en efecto de deberes, y no simplemente políticos, sino jurídicos, por lo que son jurídicamente controlables las actuaciones que conculquen tal principio. Esto nos pone ante un inmenso panorama, pues estos deberes abarcan desde lo más simple (intercambio de información, facilitación de documentos o bases de datos); hasta lo más complejo y difícil de fiscalizar (una actuación que haya ponderando o no los intereses en presencia; una operación dirigida a enervar la eficacia de disposiciones ajenas;...en suma, algo tan dificultoso como el control de la deslealtad). Mucho es de temer que aquí las declaraciones de principios vayan siempre por encima de lo que los Tribunales puedan controlar en la práctica.

De otra parte, hay que excluir la **coordinación** en sentido estricto porque en ella no hay igualdad entre las partes ya que una de ellas ocupa una cierta posición jerárquica o de supremacía y su ejercicio no es voluntario, sino obligatorio. La coordinación no es un mero ejercicio de la voluntad, es una competencia, que consiste en el poder de fijar los criterios unitarios que las partes deben seguir<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> "Artículo 4. Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas.

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

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias".

<sup>10</sup> STC 18/1982 de 4 de mayo; 64/1982 de 4 de noviembre; 152/1988 de 20 de julio; y otras.

<sup>11</sup> "La coordinación persigue la **integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto** o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. En este sentido hay que entender la competencia estatal de «coordinación general», a propósito de la cual conviene señalar las siguientes precisiones: a) Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción

La Constitución eleva la *coordinación* a la categoría de un principio general de la organización administrativa (art. 103.1, pero luego recorta el alcance del principio en lo tocante a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas al nominar expresamente los supuestos (tres) en los que cabe la coordinación (planificación de la actividad económica, investigación y sanidad)<sup>12</sup>. El TC se ha encargado de asentar esta interpretación restrictiva<sup>13</sup>, aun-

---

de bases, **es una competencia distinta de la de fijación de las bases**, como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (artículo 149.1.15), unida a la competencia sobre las bases (artículos 149.1.13 y 149.1.16). b) La competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades. c) La competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas (esto es, las competencias comunitarias) del sistema general de sanidad, sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado. d) En consecuencia, **la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta** de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario". [STC 32/1983 de 28 abril, Ft. Jur. 2]

<sup>12</sup> "Artículo 149. [Competencias del Estado]. <sup>13</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. <sup>15</sup> Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. <sup>16</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad".

<sup>13</sup> En efecto la STC 32/1983 señala que es una competencia distinta a la de la fijación de las bases (que es en sí misma una medida coordinadora). Pero alguna doctrina trata de extraer el principio de que siempre que el Estado tenga competencia para dictar Bases va implícita en tal competencia la de coordinar (así COSCULLUELA MONTANER). PARADA VÁZQUEZ sigue una postura menos rotunda, e invocando el art. 3 de la Ley del Proceso Autonómico (*"El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas"*), lo que el Estado ostenta, cuando se trata de la ejecución por las CCAA de las leyes del Estado, es un poder de supervisión *a posteriori* -bien a través del Delegado del Gobierno, o bien a través de órganos "ad hoc" tal como la Alta Inspección en materia educativa, que por tanto tienen la potestad de formular *requerimientos*, al objeto de subsanar las deficiencias observadas. Por su parte, SANTAMARÍA PASTOR también afirma que las potestades de coordinación se hallan implícitas en el supuesto de ejecución autonómica de la legislación estatal y coincide con lo que afirma PARADA, añadiendo que también tiene la potestad de impartir *directivas e instrucciones generales*. SANTAMARÍA describe las técnicas de coordinación que pueden llevar consigo las propias bases legales: el procedimiento y el modo en que las CCAA deben ejercer la competencia; definir ("en algunos casos") los objetivos que debe perseguir la actuación autonómica; facultad de dictar disposiciones normativas vinculantes (reglamentaciones técnico sanitarias); formular planes y programas de actuación; sujetar la actividad autonómica a actos estatales (actos de homologación o registro); informes vinculantes; actos de aprobación.

que alguna doctrina ha tratado de extender su alcance, en sentido ampliatorio. Cabe dejar mencionado aquí, aunque de pasada, el tema de las facultades de coordinación a favor del Estado que son susceptibles de surgir del propio concepto de “bases”; e incluso la interpretación seguida por algún autor al entender que el Estado tiene la competencia para coordinar, como un título añadido e implícito, allí donde tenga competencia para dictar “bases” según el artículo 149.1. de la Constitución.

Más enigmático aún es el artículo 154 CE cuando atribuye al Delegado del Gobierno la función de coordinar la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma “*cuando proceda*”, enigma que la propia LOFAGE parece haber resuelto a la baja, pues su artículo 27, más que contemplar competencias de coordinación hace referencia a instrumentos cooperativos<sup>14</sup>.

## VII. LOS GRANDES INSTRUMENTOS (INEXISTENTES) DE LA COOPERACIÓN

Los especialistas del Derecho Constitucional denuncian, como no podía ser de otro modo, nuestras carencias en el plano de la cooperación, y ponen especial énfasis en la ausencia de instituciones de alto nivel que sean las referencias supremas de un sistema cooperativo dentro del Estado. Así, tomando como referencia instituciones que funcionan en los federalismos europeos suelen acusar lo siguiente:

1º. La insuficiencia del Senado como verdadera Cámara de representación territorial, al modo de un *Bundesrat*, es decir como un órgano de representación autonómica. Como es sabido, la idea de reformar nuestro Senado no es nueva y pasa por la reforma de la Constitución. Desde 1994 existe den-

---

<sup>14</sup> “Artículo 27. Relación con otras Administraciones territoriales.

1. Para el ejercicio de las funciones previstas en el apartado 2 del artículo 22, respecto de la Comunidad Autónoma de su territorio, a los Delegados del Gobierno les corresponde:

a) Participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como en otros órganos de cooperación de naturaleza similar cuando se determine.

b) Promover la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros mecanismos de cooperación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma, participando, en su caso, en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos.

2. En relación con las Entidades locales, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas podrán promover, en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma, la celebración de convenios de colaboración, en particular, en relación a los programas de financiación estatal”.

tro del Senado una “Comisión General de las Comunidades Autónomas” que no ha cubierto sus presuntas posibilidades, posiblemente porque las CCAA la consideran como el sucedáneo de un Senado que no es lo que la Constitución dice o aparenta que es.

2º. La inexistencia de un órgano, al margen del Senado, que reuniese a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, tal como la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania o los aún más influyentes órganos similares que existen en Austria, Bélgica o Suiza. Órganos que básicamente son de cooperación horizontal, de adopción de posiciones comunes ante la Federación; y que tratan así de evitar la vía de los entendimientos bilaterales entre una sola región y la Federación. Órganos que funcionan regular y eficazmente, lo que nos prueba que el bilateralismo no es una salida inexorable, sin que se pueda decir que en esos países no existan diferencias territoriales de toda clase. Nuestra propia experiencia nos enseña el fracaso del intento de reunir a todos los Presidentes de las CCAA. No es cuestión de recordar ahora lo que es sobradamente conocido.

3º También se aboga por la celebración de un gran “Convenio-Marco sobre Convenios” al objeto de implicar a fondo a todas las partes en una gran concertación y a la vez para conjurar el caos existente en el ámbito de los convenios.

Pero, hoy por hoy, todas estas grandes propuestas parecen ser “palabras mayores”. Vamos fijarnos a continuación en cómo funcionan los instrumentos “ordinarios” de nivel más “administrativo”, lo que nos puede permitir sacar conclusiones de lo que hay y de lo que se pueda hacer.

## VIII. ÓRGANOS E INSTRUMENTOS ORDINARIOS DE LA COOPERACIÓN VERTICAL

### A. Conferencias sectoriales.

La Exposición de Motivos de la LPAC habla de: “Conferencias sectoriales para la adopción de criterios o puntos de vista comunes al abordar los problemas de cada sector”.

Se trata de Conferencias para la cooperación vertical. En los sistemas federales también se dan y con profusión las Conferencias Sectoriales horizontales compuestas exclusivamente por los Ministros respectivos de los *Länder* o los Cantones y cuentan incluso con un soporte burocrático permanente.

Sin podernos detener en la génesis y la evolución de nuestras Conferencias Sectoriales hay que destacar que la Ley reformadora de la Ley 30/1992, regula en la actualidad algunos aspectos de las Conferencias. Otros –muy importantes– se rigen por sus respectivos Acuerdos de Creación y sus Reglamentos internos. Estos reglamentos son heterogéneos, irreducibles a un esquema común. Algunas Conferencias Sectoriales carecen incluso de reglamentación. Vayan a continuación algunos rasgos de estos órganos. Hay que señalar que existen órganos muy similares que sin embargo no son calificables como Conferencias Sectoriales<sup>15</sup>.

Se trata de órganos; así lo dice la propia LPAC. Son “órganos políticos” no pertenecientes a la Administración estatal ni autonómica. Carecen de un soporte orgánico propio, aunque suelen tener lugar en la sede de un Ministerio, y se sirven de su personal para Secretaría. Pueden crear órganos de segundo nivel y de hecho existen.

Su creación es potestativa. No se prevé el número de Conferencias que pueden existir. En la actualidad son veintitrés; seis de ellas creadas por Ley. Entre todas ellas celebran unas 37 sesiones cada año. Algunas celebran un número de sesiones razonable (así, el Consejo de Universidades: cinco de media); y a otras se le pasan los años en blanco. No se aprecia que se incremente cada año el número de reuniones. El número de treinta y tantas en total parece estabilizado.

Son efectivamente “sectoriales”, no generales, salvo la Conferencia sectorial para Asuntos con las Comunidades Europeas, por cierto la más concurrencial, incluso por los renuentes de los foros multilaterales. Esta Conferencia trata los asuntos desde una perspectiva general, aunque las distintas políticas comunitarias se reconducen a las respectivas Conferencias Sectoriales.

Están compuestas por “miembros del Gobierno” (en número diverso, según Conferencias) y “miembros de los Consejos de Gobierno”<sup>16</sup> de las Comunidades Autónomas<sup>17</sup>. Es el Ministro quien hace la Convocatoria y fija el or-

---

<sup>15</sup> *Comisión Nacional de Protección Civil. Consejo General de la Ciencia y la Tecnología. Consejo Superior de la Función Pública. Comisión de Coordinación de la Función Pública. Consejo Asesor de Telecomunicaciones. Consejo Superior de Tráfico y de la Seguridad Vial. Consejo Nacional del Agua. Consejo Jacobeo. Consejo de la Red de Parques Nacionales.*

<sup>16</sup> Es absolutamente heterogénea la regulación sobre delegaciones

<sup>17</sup> La Ley 4/1999 ha flexibilizado el rango de los miembros. En la LPA se dice “Ministros” y “Consejeros”.

den del día, sobre asuntos que afecten por igual a todas las CCAA, lo que es un factor de rigidez indudable que abre paso a las vías de entendimiento bilateral.

El mecanismo queda a expensas de la sintonía de cada Ministro con el principio cooperativo y, por tanto, de su impulso. Esta es una de las grandes críticas de este instrumento, sin duda justificadas, a la vista de los datos que ofrece en los últimos 20 años. Se plantea la duda de si sigue vigente el artículo 4 de la LPA (“se reunirán de forma regular o periódica al menos dos veces al año”). En todo caso, esta norma está en desuso en no pocos sectores. Pero el absentismo de las CCAA a las reuniones también es notable (un tercio de ausentes a cada sesión, por término medio). La más absentista es la Comunidad Autónoma del País Vasco, pudiendo apreciarse que su asistencia a las Conferencias Sectoriales es selectiva, en función del sector de que se trate.

El régimen de adopción de acuerdos es de lo más diverso. A veces basta la mayoría; en otros se exigen mayorías cualificadas; y en otros se prevé la facultad de bloqueo por minorías. En todo caso sus acuerdos, si los hay, no vinculan a las CCAA que no hubiesen votado a su favor<sup>18</sup>.

En cuanto a sus “productos” finales, no hay que olvidar que son esencialmente órganos de encuentro e intercambio de información, por lo que sus sesiones no han de fraguar necesariamente en acuerdos. No obstante, son normales los acuerdos y que éstos se traduzcan en convenios, denominados entonces “Convenios de Conferencia Sectorial” –que exigen la aprobación unánime– que, como diremos más adelante, se suelen fragmentar luego en convenios bilaterales. También puede realizarse en su seno la competencia del Estado para coordinar a las CCAA, tanto cuando tal coordinación es obligatoria por ostentar título competencial para ello, como cuando es pactada voluntariamente. Hay que notar que también de su seno han de surgir necesariamente los Planes y Programas conjuntos.

## **B. Comisiones Bilaterales de Cooperación**

Se trata, como su nombre indica, de un instrumento de cooperación bilateral. Siempre vertical, desde luego. Aunque algunas de estas Comisiones ya

---

<sup>18</sup> Así resulta con toda claridad de la propia Exposición de Motivos de la LPAC: “Las Conferencias sectoriales, sin sustituir o anular las facultades decisorias propias de cada Administración Pública, recibirán un nuevo impulso en el decisivo papel que ya están jugando en la consolidación del Estado de las Autonomías”.

existían desde 1987, apostaron por este instrumento los Pactos Autonómicos de 1992 y su traducción normativa se encuentra en el artículo 5.2. LPAC<sup>19</sup>).

Se constituyen por voluntad de las partes. Reúnen a máximos responsables del Gobierno del Estado y de los de *una* Comunidad Autónoma, cuya representación es diversa según lo estipulado en cada uno de estos órganos. Existe, pues, una por Comunidad Autónoma siempre que se hable propiamente del tipo de órgano tipificado por la Ley, es decir, un órgano de carácter general –no sectorial– en el que las partes pueden tratar de cualquier tema. Pero hay que señalar que en la práctica han proliferado las de carácter sectorial, lo cual supone la fuga definitiva hacia la bilateralidad que venimos poniendo en cuestión.

Obviamente, para los partidarios de la cooperación bilateral es el instrumento clave a fomentar. Se dice que en el seno de las Comisiones Bilaterales se pueden tratar mejor los hechos diferenciales y los problemas específicos que concurren en una Comunidad Autónoma y no en otras; máxime teniendo en cuenta que su funcionamiento es muy libre ya que las partes lo establecen en el Acuerdo de creación del órgano. En el caso de Cataluña se llega a prever una reunión cada 15 días; y en otros casos, que se celebren al menos 6 reuniones al año.

Un análisis de la ejecutoria de estas Comisiones Bilaterales (generales) permite afirmar dos cosas: 1ª. Que en contra de lo que pudiera pensarse a primera vista, la verdad es que los encuentros han sido muy escasos (salvo en los casos de Cataluña, Canarias y Navarra). Desde la creación de estos órganos las sesiones celebradas en total son unas 80, y prácticamente están abandonadas en su mayoría desde mediados de los años 90. 2ª. Que la mayoría de los temas tratados eran propios de un encuentro multilateral, perfectamente encajables en el seno de una Conferencia Sectorial.

Como sabemos, recientemente se ha querido dar impulso a estas Comisiones dándoles una nueva función: la de evitar conflictos constitucionales. Para ello ha sido modificado (Ley orgánica 1/2000) el artículo 33 de la LOTC, ampliando el plazo de interposición del recurso a nueve meses, al objeto de dar margen para resolver discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral.

---

<sup>19</sup> Art. 5.2. LPAC: “Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.”

Tal medida, quizás plausible teóricamente, mueve sin embargo a una inevitable reserva. Es indudable que produce una ganancia para el TC; pero puede pensarse que esa ganancia puede ser a costa de otras pérdidas; pues si el conflicto normativo objetivamente existe cabe preguntarse por qué se arregla, quién cede y a cambio de qué, pues a la luz del propio artículo 33 de la LOTC no siempre ha de consistir el acuerdo en la modificación de la norma que se ha reputado infractora del orden jurídico.

### **C. Los convenios verticales de cooperación**

Sabemos que surgieron sin regulación legal alguna; ésta se contiene hoy principalmente en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, regulación a la que no vamos a descender en detalle.

Son pactos y, como tales, voluntarios. Y son jurídicamente vinculantes si se suscriben, porque tienen por objeto acciones concretas, compromisos ciertos y exigibles, siendo la jurisdicción competente la contencioso-administrativa. Otro caso es el de los Protocolos Generales, los Acuerdos-Marco y las Declaraciones de intenciones, que no son convenios vinculantes, aunque abundan por doquier en todas las direcciones –verticales y horizontales– creando una especie de “red en la sombra” absolutamente opaca e incontrolable.

En España, aunque no figuran en la Constitución, el TC ha reconocido los Convenios Verticales como legítimos instrumentos de la cooperación<sup>20</sup>, atribuyéndoles los más variados cometidos. En efecto, a través de ellos se suelen financiar actividades por cada parte. Cada año suponen una aportación media de unos 400.000 millones de pesetas; racionalizar los recursos (uso conjunto de instalaciones, por ejemplo hospitales, pactándose una compensación); repartir cargas; auxilio administrativo del más variado: intercambio de información (subvenciones, catastro, tributos); asistencia técnica; a través de ellos se suelen formalizar las encomiendas de gestión; y crear Consorcios.

Lo que el TC proscribe es la posibilidad de que a través de Convenios el Estado recupere competencias descentralizadas por entero, o que la CA renuncie a sus competencias, porque éstas son indisponibles. Ello supone que el campo natural de los convenios es el de las competencias concurrentes, los ámbitos en los que cada parte tiene títulos para intervenir.

---

<sup>20</sup> “Son una aplicación concreta del principio de colaboración que ha de regir las relaciones de ambos poderes” (STC 95/1986 de 10 de julio)



Tanto por la amplitud de su objeto posible, como por el número elevado que alcanzan en España, puede afirmarse, sin ninguna duda, que el convenio vertical es el instrumento de cooperación por excelencia. El número de convenios que se suscriben ha ido en progresión. En los últimos veinte años se contabilizan unos 6.000 convenios registrados. De ellos, la cuarta parte corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Últimamente se han venido suscribiendo unos 500 anuales, sin contar con los que son de desarrollo, modificación o prórroga de otros anteriores. Un 80% contienen cláusulas de financiación (el 62% de ésta a cargo del Estado; un 28% a las Autonomías; y un 10% a los Ayuntamientos). Pero en los últimos tres años la cifra se ha incrementado considerablemente: 518 (año 2000), 675 (2001), 713 (2002). Es Cataluña la que más convenios ha suscrito, y el País Vasco el que menos. Es significativo el dato de que en los dos últimos años sólo se hayan suscrito tres convenios multilaterales, todos ellos en el 2001, sin que se haya suscrito ninguno de esta clase en el año siguiente.

Su elevado número viene a demostrar que “lo administrativo” se desenvuelve con mayor fluidez que “lo político”. Hay Comunidades que políticamente aparecen enconadas con el Estado y que sin embargo sus Administraciones se relacionan bien y se conciertan con toda normalidad.

Cabe formularse la pregunta de si este elevado número de convenios puede ser expresión de un buen “sistema cooperativo” consolidado. La respuesta sería plenamente afirmativa si los convenios que se suscriben fueran multilaterales, o al menos en gran número. Porque ello contribuiría a la isomorfía del sistema, al robustecimiento de la equivalencia territorial, a la asunción de que cada cual es la parte de un todo. Pero este no es el caso. Rige la más pura bilateralidad. Incluso cuando los convenios surgen de un acuerdo adoptado en Conferencias Sectoriales (los “Convenios de Conferencias Sectoriales”), el acuerdo es desmenuzado en tantos convenios como partes hayan suscrito el acuerdo. En suma, la práctica ha desembocado en unos convenios-modelo que suscriben las CCAA, pero por separado, siendo así que los convenios son los mismos y sólo se diferencian en las aportaciones financieras que corresponden en cada caso. A veces son puramente singulares.

El fácil argumento de que cada Comunidad Autónoma precisa de cláusulas específicas, *ad hoc*, abre también fácil camino a la bilateralidad. Claro es que con esta bilateralidad podrán solucionarse pragmáticamente los problemas inmediatos, pero no se construye un sistema general y compartido por sus actores. Son muy escasos los convenios multilaterales que se han suscrito. Al

menos debería abrirse la vía a los instrumentos multilaterales parciales, que reúnan a las CCAA unidas por un problema común.

Creemos que, a la postre, esta negociación bilateral es negativa para las propias CCAA, porque el centralismo también se alimenta de la desconjunción, de los espacios vacíos, y a la larga se carga de razón a costa de ellos. De siempre se ha dicho que “la unión hace la fuerza”.

#### **D. Planes y Programas conjuntos**

Son absolutamente idóneos para actividades que requieren resolver de consuno la definición de los objetivos, el método de trabajo y la financiación. O sea, trabajar al unísono y estrechamente, desarrollando cada cual sus competencias concurrentes en la materia (regadíos, drogadicción, minería, ahorro energético, vivienda, etc.). Un instrumento imprescindible incluso para hacer posible el ejercicio de la competencia propia. No en vano los Pactos de 1992 consideraban que es “la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Valga la anotación de algunos de los Planes o Programas que se hallan más en activo en la actualidad<sup>21</sup>.

Sobre todo en Alemania han dado un juego extraordinario. Tan es así que en 1969 se modificó la Ley Fundamental de Bonn para constitucionalizar este instrumento y clarificar la confusión competencial entre Federación y *Länder* que con tales “tareas comunes”, tan intensas, se había llegado a producir, pues la financiación sistemática de la Federación hacía intervenir a ésta en ámbitos para los que carecía de título competencial. Actualmente el art. 91.a. de la LFB habilita y obliga a la Federación a intervenir “cuando estas tareas fueren importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida”. Se constitucionalizan algunas áreas de actuación obligatoria<sup>22</sup> y se defiende a una Ley Federal aprobada por

---

<sup>21</sup> Plan Coordinado contra el síndrome de las “vacas locas”. Plan Nacional de I+D+I. Plan Integral de calidad del Turismo español. Plan Marco de modernización del Comercio Interior. Plan Nacional de recuperación de suelos contaminados. Plan para la integración social de inmigrantes. Plan estatal del Voluntariado. Plan Gerontológico. Plan de acción para personas con discapacidad. Plan de la Minería del Carbón y desarrollo alternativo de las Comarcas mineras.

<sup>22</sup> Ampliación y construcción de Universidades y clínicas universitarias; mejora de la estructura económica regional; mejora de las estructuras agrarias y protección de las costas. En Bélgica existen convenios de concertación obligatoria.

el *Bundesrat* la determinación de los ámbitos donde ha de operar obligatoriamente la planificación conjunta. Hay que decir que todo se encuentra allí tipificado y previsto de antemano: un modelo general, el método, el tipo de organización.

En España, esa Planificación conjunta es siempre voluntaria (art. 7 LPAC); y su impulso ha de surgir siempre de una Conferencia sectorial por lo que, al cabo, termina plasmándose en una serie de convenios, por lo general bilaterales; y sólo obligatorios para las partes que los suscriban.

Lo normal es que los Planes y Programas ya estén preelaborados por el Ministerio competente y se sometan a la adhesión de las CCAA en el seno de una Conferencia sectorial, lo que no parece que sea el método más idóneo para suscitar el entusiasmo de los eventuales copartícipes.

#### **E. Otras técnicas: Organos mixtos; Consorcios; encomiendas de gestión; procedimientos participados**

No nos detenemos en el análisis de estas técnicas, de sobra conocidas. En muchos casos son meras derivaciones de las anteriormente descritas.

Importa destacar la importancia de los “órganos mixtos” como cauces idóneos para materializar la cooperación; siempre que sean genuinos órganos mixtos, es decir, esencialmente paritarios (en su composición), autónomos (en su incardinación administrativa) y codecisores.

Existen en la actualidad numerosísimos órganos llamados “mixtos”, frecuentemente denominados de “coordinación”, que sin embargo no van más allá de ser órganos de participación en los que se “oye” –o no se oye- a las partes que eventualmente comparezcan.

Como ha dicho el profesor FONTY LLOVET, “una buena parte de la problemática de la cooperación está en la regulación de las reglas internas de composición y funcionamiento de estos órganos mixtos”.

### **IX. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL**

En España los instrumentos de cooperación horizontal son prácticamente inexistentes, tanto en la legislación como en la práctica. Sin embargo, los Convenios o Acuerdos de cooperación horizontales son las únicas técnicas de

colaboración que la Constitución contempla. Sin duda, no se trata de ninguna paradoja, pues la finalidad del constituyente no fue otra que la de poner frenos al mecanismo, o sea, la de embridar desde la propia Constitución un posible movimiento, basado en el principio dispositivo, que pudiera conducir a lo que entonces se consideraba peligroso, quizás con razón.

A las trabas que ya puso la Constitución para los Acuerdos llamados “políticos” –autorización de las Cortes– se unen las dificultades que han añadido los Estatutos de Autonomía, exigiendo requisitos que rigidizan aún más el uso de la figura, no tan sólo respecto a los acuerdos “políticos”, sino para los simples Convenios de colaboración o de prestación de servicios. Los Estatutos de Autonomía contemplan desde la mera comunicación del convenio al Parlamento propio (así, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja), hasta la previa aprobación por el propio Parlamento del Acuerdo o Convenio de que se trate (Cataluña, Cantabria, Castilla y León...).

Algunos Estatutos de Autonomía incluso delimitan los objetos sobre los que pueden versar estos Convenios. El resultado es bien elocuente: una docena de convenios suscritos durante 20 años.

Paradójicamente, el propio TC ha detectado la necesidad de esta colaboración horizontal, en lugar de que se susciten conflictos. Y en los sistemas federales europeos se celebran con profusión, aun al margen de toda previsión constitucional.

Parece claro que hay mucho que hacer en este plano de la cooperación horizontal.

## X. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

De cuanto antecede puede deducirse el desequilibrio existente entre los distintos instrumentos de coordinación y el uso dispar que en la práctica se hace de ellos, pudiendo afirmarse que no existe entre nosotros un sistema ensamblado de técnicas de coordinación. La improvisación ha nacido unida al Estado de las Autonomías, y una vez asentado éste aún rige la espontaneidad en los modos de relación.

Para los partidarios de un modelo de Estado todavía abierto a las posibilidades del principio dispositivo, en el que pudiera seguir ahondándose en la descentralización, puede ser también afín la idea de que no es preciso poner

coto al desarrollo espontáneo de las técnicas de coordinación, confiando a la libre voluntad de las partes la conformación y seguimiento de las técnicas de relación que mejor sirvan en cada momento al fin subyacente, esto es, la diversidad territorial. De ello resultaría que nuestro “sistema” político sería eso precisamente: un modelo de Estado en constante expansión, en permanente creación de mecanismos tanto en lo sustantivo como en lo procedimental.

Sin embargo, creemos que cualquiera que sea el marco, abierto o cerrado, a un mayor desarrollo de los niveles de autonomía ya conseguidos, será siempre necesario crear un modelo de relaciones cooperativas tendencialmente orientado hacia la estabilidad, pues no hay que olvidar que cooperación equivale a cohesión, que se trata de un elemento compensador llamado a amalgamar lo diverso y que por la propia naturaleza de las cosas tiene un consustancial sentido centripetador. Podrá defenderse la diversidad, la desuniformidad del modo de ser de nuestro Estado autonómico, su entrega a la suerte del principio positivo, postura ésta que no es cuestión de considerar aquí. Pero lo que sí parece insostenible es que a la diversidad de base –tanta como quepa en la Constitución– se añadan nuevas diversificaciones en los modos de relacionarse y entenderse, pues la diversidad tampoco puede ser considerada como un *continuum* que se proyecte sin límites hasta el infinitivo en su fondo y en sus formas.

Por consiguiente, desde este último modo de entender las cosas, creemos que aún queda mucho campo para que el legislador perfeccione siquiera sea los instrumentos existentes, dotándolos de un régimen jurídico clarificador que no tiene por qué erosionar un ápice el respeto a la autonomía. Se trata, en suma, de mejorar las reglas de juego contando con el concurso de todos, no de incidir en el juego mismo en perjuicio de alguna parte.

Aunque sólo fuera en esta clave “modesta”, sin renunciar por ello a la creación de nuevos y superiores instrumentos de cooperación, bien pudieran estudiarse, por ejemplo, asuntos tales como la revisión de las posibilidades de cooperación en la fase normativa aunque sólo sirviese al fin de esclarecer de antemano el ámbito competencial donde cada cual opera<sup>23</sup>. O racionalizar el ré-

---

<sup>23</sup> FONT i LLOVET aboga por una cooperación ya en fase parlamentaria; y cita el Reglamento Común de los Ministerios de 26 de julio de 2000 por el que se mejora la participación de los *Länder* en el procedimiento legislativo federal (art. 47). Se trata de consensuar las bases ya en la fase prelegislativa. Postula porque en el procedimiento de elaboración de las normas básicas se dé participación a todas las Comunidades Autónomas, y de manera específica a las que tienen previsiones estatutarias singulares o que han efectuado opciones legislativas diferenciadas. Y por ello propugna la modificación de los artículos 22 a 24 de la ley del Gobierno (concretamente el 22.3).

gimen de las Conferencias Sectoriales bajo un modelo común y no dejar cada una a su iniciativa; o que pudieran existir Conferencias Sectoriales parciales (o lo que es lo mismo: Comisiones no Bilaterales sino plurilaterales); que estas Conferencias pudieran ser convocadas no sólo por el Ministro, sino a instancia de las CCAA (al menos por un cierto número de ellas; que contasen con un soporte administrativo; que pudieran servir para integrar a las CCAA en Proyectos del Gobierno; que pudiesen operar como órganos de armonización horizontal de las políticas de las CCAA sobre un sector.

En cuanto a los Convenios, que los de Conferencia Sectorial no pudieran diversificarse en convenios particulares. En esta misma línea, propiciar la reducción del número de convenios y reconducir esta miríada de pactos a unas formas de concertación más simples, racionales y transparentes; regular mejor y clarificar el panorama de los convenios mediante una tipología de los mismos que introdujese un cierto orden aunque fuese mínimo. Por otro lado, fomentar la creación de consorcios. Y en cuanto a la cooperación horizontal, si no se quiere reformar la Constitución, podría impulsarse la creación de Organos bilaterales de cooperación, así como Consorcios y otras fórmulas de participación mixta.

Sevilla, Junio 2003