

# Cataluña

**Fernando Domínguez García**



Letrado del Parlamento de Cataluña. Profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

Colaboración Estado-Comunidades Autónomas

## La Conferencia de Presidente

■ Unos ejemplos comparados para empezar

**E**n un Estado compuesto—con dos niveles de gobierno, el central o federal, y el formado por las distintas unidades o entes territoriales dotados de autonomía— es obvia la necesidad de mecanismos de colaboración entre las diversas instancias de poder. El aparato de gobierno central y cada uno de los entes autónomos no son entes institucionales aislados que ejercen sus competencias de forma independiente. Existe, en cambio, una inmanente tensión entre la separación y la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno.

Si en el debate federal se solía contraponer un supuesto federalismo dual americano y un federalismo cooperativo alemán, las críticas a esta clasificación no hacen sino resaltar que en el federalis-



mo americano también existen mecanismos de coordinación y colaboración y, en el alemán, de funcionamiento separado. La literatura académica

sobre el federalismo ha puesto a los Estados Unidos de América como ejemplo paradigmático de federalismo dual, aunque uno de sus principales te-

**El aparato de gobierno central y las autonomías no son entes institucionales aislados**

Más que un idioma,  
un pensamiento

## tes, un revulsivo



óricos, **Daniel Elazar**, en su libro 'The American Partnership' (1962), destacó que un federalismo dual rígido, sin ningún tipo de relaciones y de coo-

peración entre la Federación y los Estados, nunca ha existido en los Estados Unidos.

Además, uno de los ejemplos que se ponían

como paradigmáticos de federalismo cooperativo –Alemania–, lleva ya tiempo en la senda de un federalismo competitivo donde las tareas comunes entre la Federación y los Länder son cada vez más reducidas, especialmente después de la reforma constitucional de 2006.

Tradicionalmente se ha considerado como una de las características significativas del federalismo alemán su federalismo cooperativo, sobre todo después de las reformas financieras realizadas en 1969 (Finanzreform) que impusieron una acción concertada entre el Bund y los Länder para poder llevar a cabo ciertos programas y acciones. Por eso, a final de la década de los setenta también se ha calificado a Alemania como un sistema de Politikverflechtung, adaptando en parte un vocabulario de origen norteamericano sobre las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. A final de la década de los noventa y principios del siglo XXI

**Un federalismo  
dual rígido, sin  
relaciones ni  
cooperación,  
nunca existió en  
Estados Unidos**

# Cataluña

se ha discutido intensamente sobre la calificación del federalismo alemán como competitivo, en referencia a la competencia económica entre Länder y a la redistribución de impuestos entre los Länder más pobres, destacando los elementos de asimetría que se incluían en un país que fue des-



Lo que variará serán los diversos medios para llevarla a cabo, fruto de la ley y la cultura

crito por **Konrad Hesse** a principios de los años sesenta como un “Estado federal unitario”, destacando los elementos centralizadores del federalismo alemán.

Esto nos lleva a resaltar una tendencia de aproximación entre sistemas compuestos en lo relacio-

nado a la colaboración entre su nivel central y su nivel territorial. La discusión está, entonces, en los mecanismos de colaboración y en su intensidad. Es decir, en los Estados federales, o en el conjunto de Estados compuestos –se denominen o no federales– existe y es necesaria la colaboración, lo que variarán serán los diversos medios para llevarla a cabo, fruto del ordenamiento jurídico, la cultura política y la práctica institucional.

■ ... Y una pequeña precisión terminológica para continuar

Para seguir con estas líneas introductorias es necesario hacer referencia a una precisión terminológica. Entre los académicos hay fuertes discusiones en torno al significado de vocablos que los políticos muchas veces utilizan indistintamente: coordinación, colaboración o cooperación. Los legisladores las han utilizado de forma aún más confusa, algo que ha ayudado su imprecisión. Aquí se utilizarán en su acepción más estandarizada.

Por eso, la palabra colaboración es, normalmente, la más genérica de todas, y hace referencia a la interrelación entre las diferentes instancias de poder, ya sea a nivel de relaciones entre órganos centrales y órganos territoriales, como a nivel de

relaciones entre diversas normas jurídicas de cada ámbito. Los mecanismos concretos de colaboración variarán de un Estado a otro con técnicas que van desde el auxilio, la lealtad, la coordinación y la cooperación, a través de contactos, órganos comunes o el establecimiento de convenios o acuerdos.

La palabra coordinación hace referencia a un tipo de mecanismo de colaboración entre diferentes instancias por el cual se establecen unos métodos de actuación comunes que eviten el ejercicio aislado de las competencias de cada ámbito. En los mecanismos de coordinación, también plurales, no se llega a una decisión material común, sino a normas técnicas para evitar disfunciones o contradicciones.

En cambio, la palabra cooperación se ha utilizado para el ejercicio mancomunado o conjunto de una competencia por los dos niveles de gobierno, el central y el territorial. Este último tipo de colaboración se desarrolló en Alemania (de ahí el nombre de federalismo cooperativo), aunque también se haya transplantado el uso de tal vocablo a países como España, donde son una excepción los mecanismos de decisión conjunta. A pesar de ello, la reforma de la Ley 30/1992, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedi-

## Más que un idioma, un pensamiento

miento administrativo común, realizada por la Ley 4/1999 introdujo, sin precisar claramente a qué se refería, a la cooperación como una de las tareas a realizar por las conferencias sectoriales.

### ■ Los problemas de la colaboración en España

Es un lugar común en la doctrina iuspublicista destacar que en España los mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas tienen una regulación escasa y una práctica mediocre.

En el pasado ha habido anuncios de diferentes ministros de Administraciones Públicas sobre la regulación legal de la colaboración. Así el ministro **Posada** habló de una posible Ley de Cooperación Autonómica y el ministro **Sevilla** de una hipotética Ley de Participación, Colaboración y Cooperación que nunca llegaron a ver la luz ni como proyectos de ley (cabe recordar que en el primer caso el partido gobernante tenía mayoría absoluta). Estos anuncios han sido más perjudiciales que beneficiosos para el desarrollo de la colaboración en España: uno de los problemas que tuvieron fue mezclar los conceptos y no tener claro cuál era el horizonte y finalidad de los distintos métodos de colaboración.

El Estado puede fo-

mentar la colaboración, pero no se puede atribuir como facultad la coordinación en un sector material si constitucionalmente no tiene esta competencia de coordinación, y menos aún puede imponer la cooperación unilateralmente mediante una ley estatal.

Por eso, en los últimos

denominada Conferencia de Presidentes.

Para entender la necesidad y la conveniencia de institucionalizar y regular definitivamente la Conferencia de Presidentes hay que recordar algunos de los hitos de la falta de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas:



tiempos se han tomado pasos en una línea más práctica, de la que son ejemplos paradigmáticos el aumento de los contactos entre el presidente del Gobierno central y los presidentes autonómicos, y el establecimiento de relaciones multilaterales entre éstos a través de la

a) La escasa regulación constitucional de la colaboración: la Constitución española de 1978 regula de forma desconfiada la colaboración entre comunidades autónomas y guarda silencio sobre la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. La Constitu-

Un problema,  
mezclar los  
conceptos y no  
tener claro el  
horizonte ni  
la finalidad



# Cataluña

ción no ejerce de norma incitadora de la colaboración en el Estado compuesto que apunta. Prueba de la desconfianza a la colaboración entre comunidades autónomas es la redacción del primer apartado del artículo 145 CE: “En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas”. El segundo apartado del citado artículo 145 CE, por su parte, se olvida de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas y sólo prevé la colaboración entre comunidades autónomas a través de la figura del convenio “para la gestión y prestación de servicios propios”. No se menciona en ningún caso otros mecanismos o técnicas de colaboración.

Si bien los actores políticos no ponen entre las prioridades de una futura reforma constitucional una modificación del artículo 145 CE, es bastante iluso proponer proyectos y mecanismos de colaboración sin un anclaje constitucional más claro. Si bien el Tribunal Constitucional ha establecido que la necesidad de colaboración es inherente al modelo territorial que la Constitución dibuja, no está de más explicitar aquello que no siempre los actores políticos no han ejercido.

b) El escaso desarrollo legal y convencional de la colaboración. Ante la escasa regulación constitu-

cional, la regulación de la colaboración se ha llevado a cabo a través de normas infraconstitucionales y del desarrollo de una serie de pactos y acuerdos

so hay que destacar que el título primero de la Ley 30/1992 se dedica a las relaciones entre los órganos de las diferentes administraciones públicas.



entre los diferentes órganos y actores. Ya se ha mencionado la Ley 30/1992 como ejemplo de mal uso del vocablo cooperación. En cualquier ca-

Es decir, tiene una perspectiva administrativista –que es la que corresponde a la ley–, y no puede entrar en relaciones entre otro tipo de órganos –por

**Es bastante  
iluso proponer  
mecanismos  
sin un anclaje  
constitucional  
más claro**

## Más que un idioma, un pensamiento

ejemplo las que incluyan a los presidentes o a los parlamentos autonómicos-. Aunque las relaciones orgánicas giren en torno a los ejecutivos y

forma operada por la Ley 4/1999, es contemplar los convenios de colaboración, los órganos mixtos, los diversos planes comunes y sus efectos. Sin du-

y los convenios de órganos multilaterales los que han establecido los cauces y mecanismos de colaboración para asuntos y ámbitos concretos.

c) La progresiva pero a todas luces insuficiente práctica de colaboración desarrollada. Los Informes sobre comunidades autónomas que edita el Instituto de Derecho Público son buena muestra de la caótica práctica de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, con ámbitos donde se realizan multitud de convenios, mientras en otros son escasos, con órganos de colaboración multilateral que no funcionan como órganos de participación y colaboración, sino simplemente de información, con avances en la colaboración en asuntos europeos después de tantos años de integración europea, por citar sólo unos ejemplos.

d) Las dificultades para que el Senado se convierta en un foro de encuentro entre el Estado y las comunidades autónomas. Es más unánime aún la visión de la doctrina sobre la inutilidad de la regulación de la composición y de las funciones del Senado para convertirlo en una cámara territorial donde los intereses de las comunidades autónomas sean su 'leitmotiv'. La reiterada y 'non nata' reforma constitucional del Senado es muestra de la poca práctica de cola-



las administraciones a su servicio, la perspectiva es, a todas luces, insuficiente. La virtud de la regulación de la Ley 30/1992, especialmente tras la re-

da han sido los múltiples convenios sectoriales entre el Estado y cada comunidad autónoma (muchas veces casi fotocopiados los unos de los otros)

La reiterada  
y 'non nata'  
reforma del  
Senado es  
muestra de  
la poca práctica

# Cataluña

boración, en este caso a nivel de los actores políticos estatales, para llevar a cabo las reformas necesarias para reforzar los mecanismos de participación y colaboración entre las diversas instancias de poder.

e) La concentración de energías en la titularidad



Los intereses,  
en cambio,  
se articulan  
principalmente  
de una forma  
política

de las competencias, y no en los intereses de cada una de las partes. En un país que siempre se ha preocupado por la distribución de competencias, ha merecido poca atención los intereses que las diferentes instancias de poder protegen. Las discusiones siempre giran en

torno a la distribución de competencias, en torno a quién le corresponde una determinada atribución. Las energías se han concentrado en adquirir espacios de poder y defenderlos.

Poca atención se ha prestado al hecho que el Estado tiene intereses sobre materias sobre las que no tiene competencias, y de igual modo una comunidad autónoma se preocupa de los intereses de sus ciudadanos aunque no ostente competencias sobre el tema.

Las competencias se articulan normativamente: es la competencia la que otorga el poder de dictar normas sobre una materia. Los intereses, en cambio, se articulan principalmente de una forma política. Por eso la forma natural de articular intereses es a través de mecanismos de colaboración, esos que son denostados o poco utilizados.

f) La colaboración como técnica de centralización. El Estado ha pretendido aumentar sus competencias por diversos medios: su poder de gasto, su normativa básica y, también, a través de sus facultades de coordinación (o mejor dicho intentando coordinar asuntos sobre los que no tiene constitucionalmente esta atribución).

Por eso la colaboración, en general, ha sido vista, a veces, como un medio del Estado para

centralizar competencias autonómicas.

Además, el Estado no ha facilitado (e incluso lo ha impedido) que las comunidades autónomas colaboraran entre ellas para evitar la intervención estatal en una materia (como sucede en Alemania). Todo ello no ha puesto siempre a los mecanismos de colaboración como necesidad o como ventaja para las diversas partes.

g) El fomento del diálogo bilateral en la nueva hornada de Estatutos de Autonomía ante la escasez de mecanismos y foros de participación multilaterales.

Si bien hay quien ha censurado a los nuevos Estatutos de Autonomía por regular de forma detallada mecanismos de colaboración bilateral entre el Estado y la respectiva comunidad autónoma, prestando poca atención a los mecanismos de participación multilateral donde están presentes todas las comunidades autónomas, tal crítica es inconsistente.

Los Estatutos de Autonomía no podían ni se tenían por qué preocupar del establecimiento de mecanismos de colaboración multilateral —donde participe el Estado—, puesto que es el Estado el que debía impulsarlos y no lo ha hecho. Las comunidades autónomas no deben dejar de regular la colaboración bilateral por el hecho de que el Estado



## Más que un idioma, un pensamiento

sea incapaz de regular la colaboración multilateral.

■ **¿Cómo institucionalizar la Conferencia de Presidentes para no repetir los problemas de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas?**

La Conferencia de Presidentes se ha convertido en un encuentro —técnicamente no es un órgano por falta de regulación y previsión normativa— entre el presidente del Gobierno y los presidentes de las comunidades autónomas para tratar asuntos de interés común y llegar a acuerdos políticos que luego son formalmente adoptados en el órgano o a través del instrumento normativo que corresponda según la materia. No es, por tanto, un órgano formalmente decisorio, pero su composición le otorga la más alta legitimación en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Diversos trabajos se han dedicado ya al estudio de las tres reuniones que se han producido y a sus antecedentes y ejemplos de derecho comparado.

Aquí, una vez vistos los problemas de la deficiente regulación y práctica de la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, corresponde simplemente apuntar unas ideas para que este nuevo paso que

se ha dado se pueda convertir en un mecanismo que refuerce, normativamente y de facto, la colaboración entre el Estado y las autonomías. Se puede correr el peligro de replicar los vicios de las prácticas de colaboración realizadas hasta el momento y convertir a la Conferen-

cia de Presidentes puede parecer una ocurrencia en un país cuya única reforma constitucional ha consistido en la introducción de dos palabras al texto y cuya reforma del Senado ha sido discutida, defendida por todos, pero que nunca ha llegado a buen puerto. No obstante, no se



cia de Presidentes en un órgano superfluo o con unos resultados prácticos mediocres.

La primera idea que puede surgir para asentar la Conferencia de Presidentes es su constitucionalización. Dedicar un artículo de la Constitución a contemplar la Conferen-

puede rechazar de plano. Ya se ha apuntado la necesidad de reformar el artículo 145 CE y un buen contenido para este artículo es sin duda una referencia a la Conferencia de Presidentes.

Cabe decir que la mera constitucionalización de la Conferencia de Presi-

**No es un órgano formalmente decisorio, pero su composición le otorga la más alta legitimación**



# Cataluña

dentes no acabaría con los problemas para institucionalizarla porque cualquier tipo de densidad normativa de un precepto constitucional sobre el tema, por muy detallado que fuera, haría necesaria una remisión a una fuente normativa que desarrollara la previsión constitucional.

Es decir, siempre sería necesaria una ley o un convenio entre el Estado y las comunidades autónomas para ponerla en marcha.

Institucionalizar la Conferencia de Presidentes a través de una ley estatal tendría como problema una falta de visualización como órgano común Estado-comunidades autónomas, con una imagen de órgano estatal al que se “invita” o “acuden” los presidentes autonómicos. La doctrina más experta ha considerado que un convenio entre el Estado y las comunidades autónomas sería el medio de institucionalización más adecuado a la naturaleza de órgano de colaboración mixto y multilateral de la Conferencia de Presidentes.

Siguiendo el ejemplo de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) se podría realizar un convenio entre el Estado y las comunidades autónomas para luego aprobar una ley estatal cuando esté asentada.

Ahora bien, si un anclaje normativo, ya sea

constitucional, legal o convencional es necesario para dotar de estabilidad a la Conferencia de Presidentes y evitar seguir la estela de la escasa regulación de los mecanismos

de convocatoria o de asistencia de sus miembros. En un Estado con poca práctica institucional de colaboración entre las diversas instancias de poder no es deseable que un fo-



**Una periodicidad que evite su muerte por falta de convocatoria o de asistencia de sus miembros**

de colaboración en España, tanto o más importante es establecer unas reglas concretas para que su funcionamiento priorice:

–Una periodicidad que evite su muerte por falta

ro de intercambio de posiciones e impulso político dependa de la invitación del presidente del Gobierno y de la aceptación de esta invitación por los presidentes autonómicos.

## Más que un idioma, un pensamiento

En las primeras reuniones de la Conferencia de Presidentes se produjo una rumorología sobre posibles ausencias y boicots que debilitaron el alumbramiento de este foro

útil y necesario por ambas partes.

—Los debates multilaterales de interés para la mayor parte de actores que participen (evitando ser un foro para resolver asuntos

concretas de cada parte. Puesto que es un foro eminentemente político y de discusión, el centro de atención no puede ser la distribución de competencias, sino los intereses y aportaciones que puede realizar cada parte.

También se tendrá que contemplar, y este es un tema que da para escribir un artículo sobre el tema, la relación entre la Conferencia de Presidentes y el resto de órganos de colaboración, y la relación entre el Senado (¿reformado?) y la Conferencia de Presidentes.

En cualquier caso se tendría que aprovechar la institucionalización de la Conferencia de Presidentes para que actúe como revulsivo ante los problemas que se han ido arrastrando desde la puesta en marcha del Estado de las autonomías y que han minusvalorado la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Una oportunidad para aprender de los errores y regular adecuadamente un órgano para que no devenga inútil. Se tendría que crear el clima necesario, también a nivel normativo, para que su práctica sea fructífera para el funcionamiento del Estado de las autonomías. La Conferencia de Presidentes tendría que actuar sin duda como una piedra que mueva pausadamente todas las aguas del estanque de la colaboración autonómica. ■

**La oportunidad  
para aprender  
de los errores y  
regular el órgano  
para que no  
devenga inútil**



que ahora se deberían impedir.

—El hecho de convertirse en un foro de encuentro entre el Estado y las comunidades autónomas que sea visto como

concretos o problemáticas que sólo afecten a una parte de los asistentes).

—La atención a los intereses de las comunidades autónomas y el Estado, dejando aparte las competen-