



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

LA CONFLICTIVIDAD ENTRE EL ESTADO  
Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA  
COOPERACIÓN COMO MEDIO DE  
EVITAR Y SOLUCIONAR CONFLICTOS

Programa de doctorado La Europa de las Libertades (988-055J)

TESIS DOCTORAL

(Modalidad Doctorado Internacional)

Presentada por:

D<sup>a</sup>. Zulima Pérez i Seguí

Dirigida por:

Dr. D. Vicente Garrido Mayol

*Valencia, octubre de 2015*



## **ÍNDICE GENERAL**

### **INTRODUCCIÓN MÉTODO Y FUENTES (5-10)**

### **CAPÍTULO I.- ESTADO AUTONÓMICO Y REFORMA CONSTITUCIONAL: HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. (11-78)**

**1.- INTRODUCCIÓN (11-17), 2.-EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO (17-29):** 2.1.-Las vías de acceso a la autonomía, 2.2.-Los pactos autonómicos de 1981, 2.3.-Los Acuerdos Autonómicos de 1992, 2.4.-Las reformas estatutarias en la VIII Legislatura, 2.5.-La STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán. **3.-LA IMPRESCINDIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL (30-38), 4.-ESTADO AUTONÓMICO Y SISTEMAS FEDERALES (38-55), 5.-HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO (55-78).**

### **CAPÍTULO II.- LA LITIGIOSIDAD TERRITORIAL Y LA DEFESA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO TRIBUNAL DE CONFLICTOS (79-126).**

**1.-INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES DE CONFLICTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO (79-85). 2.- LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD (85-101):** 2.1.- Introducción, 2.2.- La legitimación para la interposición de recurso: Los límites en la legitimación de las Comunidades Autónomas. **3.- LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA (101-111):** 3.1.-Los conflictos positivos de competencia., 3.2.- Los conflictos negativos de competencia. **4.- LA RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS: EL MECANISMO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC (111-126):** 4.1.-Las negociaciones: sujetos, objeto y acuerdos, 4.2.- La utilización del mecanismo del 33.2 LOTC., 4.3-Valoración general.

### **CAPÍTULO III.- EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO (127-202)**

**1.- EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU CONEXIÓN CON OTROS PRINCIPIOS INNATOS AL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (DEBER DE AUXILIO, LEALTAD INSTITUCIONAL) (127-148):** 1.1.-Principio de colaboración y principio de solidaridad, 1.2.- Principio de colaboración y lealtad institucional, 1.3.-El deber de auxilio o colaboración stricto sensu, 1.4.-El principio de coordinación, 1.5.-El principio de cooperación. **2.- LA COOPERCIÓN COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO (148-150).** **3.-LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN (150-170).** **4.-LA COOPERACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (170-192):** 4.1. Relaciones con el Estado y con las Comunidades Autónomas, 4.2.- Participación en la Unión Europea 4.3.-Acción Exterior. **5.-LA COOPERCIÓN HORIZONTAL (192-202):** 5.1.-Algunos problemas en el desarrollo de la cooperación horizontal: extremada rigidez en los instrumentos y falta de foros, 5.2.-Los beneficios de la cooperación. 5.3.- Algunas propuestas de futuro.

### **CAPÍTULO IV.- INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE COOPERACIÓN (203-303)**

**1.-LA COOPERACIÓN EN PERSPECTIVA: LOS INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN (203-211).** **2.- LA COOPERACIÓN MULTILATERAL INSTITUCIONALIZADA (211-294):** **2.1.-La Conferencia de Presidentes, 2.1.1.- Modelos y prácticas en derecho comparado, 2.1.2.-La Conferencia de Presidentes en España, 2.1.3.- La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas,** **2.2.- El Senado como cauce de participación en la formación de la voluntad del Estado, 2.2.1.-El Senado actual: ¿Participación de las Comunidades Autónomas?, a). La regulación constitucional del Senado, b.) Las Posibilidades del Senado actual como cauce de participación de las CCAA, c.)El Senado en el Derecho Comparado: Los Senados de los Estados Federales. 2.2.2- Hacia una reforma del Senado como Cámara de representación territorial, a).Las funciones de un Senado reformado,**

b) *La composición del Senado, 2.2.3.-¿Cuál es el mejor Senado para la participación?*,  
**2.4. Las Conferencias sectoriales**, 2.4.1.- Nacimiento y evolución, 2.4.2.-Las Conferencias Sectoriales en el marco normativo general de los instrumentos de cooperación, a) *Funcionamiento*, b) *Composición y estructura orgánica*, c) *Funciones*, d) *Acuerdos*, 2.4.3.-Las Conferencias Sectoriales en la LRJSP, 2.4.4.- Algunas consideraciones sobre las Conferencias Sectoriales. **3.- LA COOPERACIÓN BILATERAL (294-303). 3.1.- Las Comisiones Bilaterales.**

**CONCLUSIONI (304-313)**

**BIBLIOGRAFÍA (314-343)**

**ANEXOS (344-379).**



## INTRODUCCIÓN, MÉTODO Y FUENTES

### 1.-INTRODUCCIÓN

En reiteradas ocasiones se ha puesto de manifiesto que la Constitución no define un modelo de Estado, pero no por ello nuestro modelo de Estado se encuentra totalmente desconstitucionalizado, pues nuestra Norma Fundamental incorpora principios que han de ser tenidos en cuenta.

El **primer capítulo** Se encarga de analizar el Estado Autonómico en el marco de los sistemas de descentralización territorial del poder. Partimos de la premisa de la necesidad de acometer una reforma constitucional, así, tras realizar un pequeño recorrido por la evolución del Estado Autonómico y llegar al momento actual analizamos las razones que nos conducen a afirmar de manera tan clara que es necesario emprender una reforma constitucional y hacerlo en clave federal. Una vez sentado esto intentamos adentrarnos en el estudio de los sistemas federales poniéndolos en relación con nuestro modelo de Estado.

Finalmente presentamos algunas pinceladas sobre el sentido en que debería realizarse la reforma de la organización territorial en la Constitución, en donde, como mínimo, se incluyan algunos aspectos fundamentales como son, la incorporación del mapa autonómico, la clarificación del reparto de competencias, la articulación de mecanismos de colaboración, cooperación y participación, la reforma del Senado y las bases de un nuevo modelo de financiación. Será precisamente al desarrollo de los mecanismos de cooperación, colaboración y participación (y también a la Reforma del Senado) a los que dedicaremos los siguientes capítulos, tratados sobre todo como forma de solución de conflictos.

El **capítulo II** está dedicado a las relaciones de conflicto, en él analizamos los mecanismos de resolución de conflictos entre Estado y Comunidades

Autónomas centrándonos en el análisis del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencias, tanto positivo como negativo. Una vez estudiada la vía judicial de solución de conflictos pasaremos a la vía extrajudicial, haciendo especial referencia al mecanismo del artículo 33.2 LOTC del cual analizamos sus características y el funcionamiento que ha tenido desde su implantación.

En el **capítulo III** se analiza el principio de cooperación. Lo primero que hacemos es una distinción con otras figuras como son la colaboración, la participación y la coordinación para posteriormente analizar cuál es la incidencia de este principio, así como la importancia de la cooperación tanto de carácter horizontal como de carácter vertical. Apuntamos a la construcción de un sistema de relaciones intergubernamentales fuertes.

El **capítulo IV** está dedicado a los instrumentos y técnicas de cooperación. En él tratamos los principales instrumentos como son: la Conferencia de Presidentes, como órgano de cooperación al más alto nivel de carácter multilateral; el Senado, haciendo especial hincapié en la reforma del mismo para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial; las Conferencias Sectoriales, como órgano de cooperación multilateral de carácter sectorial y por ser el foro en el que se produce la mayor parte de la cooperación en nuestro Estado; y por último las Conferencias Bilaterales de Cooperación como órgano bilateral general. De estos instrumentos realizamos un análisis y detectamos los principales problemas que presentan y proponemos algunas soluciones.

Todo ello con carácter transversal tratamos como tema de fondo como la cooperación y los mecanismos de relaciones intergubernamentales sirven para disminuir la conflictividad entre Estado y Comunidades Autónomas en todas las fases. En fase de elaboración de las normas porque existen foros de participación conjuntos y una vez aprobadas las normas porque existen mecanismos extrajudiciales de resolución.

Finalmente encontramos las **conclusiones** que se encuentran redactadas íntegramente en italiano puesto que la modalidad de Doctorado Internacional así lo requiere.

Por último, cierran la Tesis la bibliografía utilizada para este trabajo así como un anexo con gráficas y cuadros de elaboración propia.

## **2.- METODO**

La importancia del método jurídico comparativo en las ciencias jurídicas resulta capital en la investigación de la materia, pero este método ha pasado por varias etapas en las que han predominado, unas veces el optimismo, y otras, el desaliento, en virtud de las dificultades de su utilización, de la enseñanza y de sus resultados en la práctica. Cabe destacar que la comparación jurídica no es una novedad en nuestros tiempos, ya que fue utilizada por el mundo antiguo, especialmente en Grecia y Roma. El ejemplo más conocido es el examen realizado por Aristóteles, sobre los ordenamientos políticos de las diversas ciudades Estado de su tiempo, para confrontarlos con el de Atenas.

Lo que sí es reciente es la preocupación por utilizar dicho método de la manera más adecuada y de acuerdo con ciertas reglas y principios para obtener resultados útiles de la comparación jurídica. El renacimiento que se ha producido en nuestra época de este método, sobre todo a raíz de la aparición del derecho comunitario y de los fenómenos de integración de las diversas regiones, hace indispensable para la consecución de un buen estudio su utilización.

Actualmente, las investigaciones jurídico-comparadas son utilizadas de manera frecuente en las investigaciones científicas. Sin embargo en la generalidad de los casos, las mismas no explican el método utilizado para llegar a conclusiones válidas, quedando en mano del lector la tarea, no siempre fácil de reconstruir el camino metodológico empleado por el investigador. En las ciencias políticas, en cambio, el método comparado ha sido suficientemente explicado y difundido.

El Derecho Constitucional Comparado se ha forjado en base a tres métodos, aplicados de tres formas: la comparación de dos o más constituciones, el estudio de un tema específico en varios órdenes constitucionales y la comparación funcional de problemas y soluciones concretos. El plano funcional a su vez, se desarrolla en

tres etapas: la primera se desenvuelve en el país de origen u orden constitucional seleccionado. La segunda etapa se traslada a los órdenes constitucionales seleccionados para su comparación, completándose de esta forma las categorías de *comparatum* y *comparandum*. La tercera etapa se desarrolla en un nivel abstracto, en ella se trabaja con los resultados obtenidos en las dos primeras etapas a fin de concretar las líneas básicas de la mejor solución posible al problema de origen.

Este es el método de trabajo que vamos a utilizar en gran parte de nuestro trabajo, no solo en la comparación de modelos de Estado, sino en aspectos básicos de nuestro modelo, por ejemplo cuando nos planteamos ¿cómo debe ser la reforma del Senado?, ¿cómo se pueden mejorar las relaciones intergubernamentales en España?, ¿cómo se puede articular la Conferencia de Presidentes?, ante estas preguntas, y evidentemente muchas más, los constitucionalistas volvemos siempre la vista al derecho comparado, para observar las instituciones de otros países que resuelven mejor el problema que se nos plantea, para ello buscamos entre los modelos comparados aquel que puede resultar más eficaz para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico.

Esta es nuestra metodología de trabajo por tanto:

1. Delimitación de nuestro modelo de Estado y comparación con modelos paradigmáticos.
2. Análisis de distintos aspectos del mismo relacionados con las relaciones ente el Estado y las Comunidades Autónomas (conflictividad, colaboración, mecanismos de cooperación..)
3. Buscamos los problemas y acudimos al derecho comparado para poder extrapolar soluciones.

### **3.- FUENTES**

Las fuentes recurridas son de carácter escrito, como es lógico en una investigación jurídica.

En primer lugar hemos recurrido a la normativa y regulación sobre los diversos ámbitos objeto de estudio, fuentes primarias entre las que cabe reseñar: primeramente la Constitución Española y demás normas integrantes del “bloque de constitucionalidad”, especialmente los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, diversas leyes como son la LOAPA, la LPA (Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico), la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero), la LOTC (Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional) y la muy reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que a pesar de no haber entrado todavía en vigor hemos considerado que afecta tan directamente al objeto estudiado resultaba imprescindible abordarla en este estudio.

También hemos estudiado los diferentes Reglamentos de las Conferencias Sectoriales que hemos extraído de la web del Ministerio.

Otra fuente que hemos utilizado son los Informes. Nos ha resultado de gran utilidad los informes que realiza el MINHAP (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) como son: Los Boletines e Informes sobre los Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Informes Anuales sobre Conferencias Sectoriales o los Informes Anuales de Conflictividad. También los que realiza el Institut d’Estudis Autonòmics

Otra fuente principal han sido los trabajos doctrinales. Sobre las materias aquí tratadas se ha escrito una ingente cantidad de trabajos (artículos en revistas científicas, libros o capítulos de libro). Desde el inicio de la elaboración de este trabajo hasta su fecha de presentación ha habido un cambio de perspectiva en la doctrina a la hora de abordar, tanto los problema del Estado Autonómico como su solución. En un primer momento muy pocos trabajos hablaban claramente de reforma constitucional, o si lo hacían era siempre como una cuestión lejana, como siendo conscientes y asumiendo que en ese momento no tocaba y, por tanto, complementaban sus trabajos con propuestas de *lege ferenda*. El debate se centraba en torno a las reformas estatutarias y al tema de la mutación

constitucional. De los trabajos realizados desde esta perspectiva se reseñan en la tesis solo algunos, aunque hemos utilizado muchos más de manera indirecta, como base de nuestros planteamientos. Los acontecimientos se fueron precipitando. La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña y las tensiones independentistas hicieron saltar dos nuevos debates a la agenda política: el derecho de secesión y la reforma constitucional.

En cuanto a la jurisprudencia ha sido también una fuente fundamental pues ha sido el Tribunal Constitucional el que, debido al carácter indefinido y abierto de nuestro Estado, ha tenido un papel fundamental en la definición del modelo y un margen bastante amplio a la hora de interpretarlo. Todo esto se plasma en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional donde podemos encontrar las líneas principales en la definición del modelo establecido en la Constitución.

Para las referencias comparadas hemos acudido, sobre todo a fuentes doctrinales, o bien directas en las que se explicaba el modelo concreto o bien artículos doctrinales derivados ya del derecho comparado.

## CAPÍTULO I

### ESTADO AUTONÓMICO Y REFORMA CONSTITUCIONAL: HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

#### ÍNDICE

**1.- INTRODUCCIÓN, 2.-EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:** 2.1.-Las vías de acceso a la autonomía, 2.2.-Los pactos autonómicos de 1981, 2.3.-Los Acuerdos Autonómicos de 1992, 2.4.-Las reformas estatutarias en la VIII Legislatura, 2.5.-La STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán. **3.-LA IMPRESCINDIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL, 4.-ESTADO AUTONÓMICO Y SISTEMAS FEDERALES, 5.- HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.**

#### **1.- INTRODUCCIÓN.**

Uno de los mayores problemas constitucionales de nuestro país al que, todavía no se ha dado solución, es justamente el de la distribución y organización territorial del poder. Nuestra Constitución configuró un Estado territorialmente descentralizable, dejando en manos de los Estatutos de Autonomía y demás leyes de desarrollo su configuración final. Es indudable que la valoración general de todos estos años de autonomía debe ser positiva. El Estado ha alcanzado cotas de descentralización impensables cuando se aprobó la Constitución, las Comunidades Autónomas poseen una organización institucional consolidada y han asumido satisfactoriamente un gran número de competencias, pero como afirma la mayor parte de la doctrina, el Estado no se ha consolidado, existiendo todavía un gran cantidad de tensiones que, en reiteradas ocasiones, ponen en cuestión nuestro modelo. Entre ellas cabe anotar como graves precisamente las deficiencias que presentan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la

conflictividad que esta circunstancia genera<sup>1</sup>. Ya puso de manifiesto el Tribunal Constitucional que tanto la cooperación como la coordinación son técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado descentralizado y estas técnicas deben procurar *“dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional”* (FJ 7).

Si bien en una primera etapa de desarrollo del Estado autonómico las Comunidades Autónomas tendieron hacia la reivindicación de sus competencias y su autoafirmación intentando luchar contra el fantasma de la centralización, en la actual etapa del Estado autonómico en la que, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Autónomas están aseguradas, el Estado tiene que caminar hacia la creación de un espacio de cooperación. Dicho en otras palabras, debemos superar la etapa de separación para emprender una etapa de interrelación.

Tanto la Constitución española de 1978, como los primeros Estatutos de autonomía, presentan un gran déficit sobre las relaciones que deben mantener las diferentes instancias de poder. En este sentido, la Constitución solamente reconoce, en su artículo 145.2 -tras prohibir en su primer apartado la federación de Comunidades Autónomas- la posibilidad de la celebración de convenios entre éstas *“para la gestión y prestación de servicios propios”* y de acuerdos de cooperación, estableciendo un mecanismo de intervención en los mismos de las Cortes Generales. Existe por lo tanto una carencia absoluta de normas relativas a la articulación entre niveles de gobierno. Los primeros estatutos tampoco se adentraron en el reconocimiento de vías para la interrelación y aunque contenían algunas previsiones sobre las relaciones de las mismas con el Estado y con las

---

<sup>1</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio *“El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004, p.200.

demás Comunidades Autónomas son, por lo general, disposiciones que no colman el vacío existente. Estos primeros Estatutos, incluían fundamentalmente disposiciones acerca de los convenios que la Comunidad Autónoma puede celebrar con otras Comunidades, por remisión del artículo 145.2 CE, y, también en algunos casos regulaban la posibilidad de celebrar convenios con el Estado, cuestión no prevista por la Constitución. Además los Estatutos endurecían los requisitos para la aprobación de convenios, incluyendo, junto con la comunicación a las Cortes, un trámite ante sus respectivos parlamentos. La dificultad en el trámite de aprobación de estos instrumentos ha llevado, en la práctica, a que su uso sea muy limitado, optándose por otro tipo de mecanismos o eludiendo en muchas ocasiones estos trámites. Aunque estas cuestiones se analizarán en el siguiente capítulo, sirva de ejemplo de la elusión de los trámites la praxis de muchas Comunidades Autónomas, donde el Gobierno Autonómico aprueba un “acuerdo” el cual lleva anexo el correspondiente “convenio”, impidiendo así que el convenio tenga que ser aprobado por el Parlamento autonómico. Algunos Estatutos preveían también mecanismos de relación bilateral, como puede ser la Junta de Cooperación establecida en el art. 69 LORAFNA, o la Junta de Seguridad que establecía el art. 13.6 del antiguo Estatuto de Cataluña.

Los nuevos Estatutos de Autonomía abren un nuevo marco a la colaboración, incluyendo instrumentos de cooperación y colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado, recogiendo mecanismos existentes, reconociendo la multilateralidad y regulando, en cierta medida, la bilateralidad.

La práctica totalidad de la doctrina ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en las técnicas de cooperación así como en la creación de nuevos cauces para la participación y cooperación tanto de las Comunidades Autónomas con el Estado, como de éstas entre si. Existe por tanto una extensa literatura jurídica al respecto en donde se utilizan diversos términos para designar este nuevo modelo de interrelación en el Estado Autonómico. Algunos autores utilizan la expresión “federalismo cooperativo”, mientras que otros se refieren a las

“relaciones intergubernamentales”<sup>2</sup>, existe también quien ha utilizado el término “autonomismo cooperativo”<sup>3</sup>. Se utilice el término que se utilice, la finalidad y el propósito son los mismos.

Las relaciones intergubernamentales surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado. En todos los países, esa necesidad de colaboración se articula mediante una amplia variedad de instrumentos, cada uno de los cuales sirve para expresar un tipo de colaboración distinta, ya sea más política (Conferencias de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales) o bien más técnica (planes conjuntos, convenios).

MONTILLA MARTOS, propone la creación de un marco institucional configurado en tres niveles. Un nivel simbólico-político, que debería ser ocupado por la Conferencia de Presidentes, un nivel de decisión política ordinaria sobre el desarrollo del Estado Autonómico, que debería ser ocupado por el Senado, convertido, tras la esperada y siempre aplazada reforma, en una verdadera cámara de representación territorial, y un último nivel técnico de relaciones intergubernamentales, en el que se trabajaran futuros acuerdos políticos y que se

---

<sup>2</sup> El término *Intergovernmental Relations* es utilizado por la doctrina norteamericana para denominar al “*new federalism*”, como contraposición del “*dual federalism*”, que implicaba una rígida separación vertical de poderes, donde subyace la filosofía de “compartimentos estancos”, existiendo por tanto dos campos de acción perfectamente delimitados, el del Gobierno Central y el del Gobierno de los estados. Este término se utiliza también en la mayor parte de estados federales de influencia anglosajona. Con el “*new federalism*” se supera la técnica de la separación formal y absoluta de competencias existiendo una interrelación entre los diversos niveles de gobierno. Por su parte, el término “federalismo cooperativo” (*kooperativer Federalismus*), ha sido adoptado por la práctica totalidad de la doctrina germana. En nuestra doctrina encontramos ambos términos, aunque en los últimos tiempos está siendo más utilizado el término *relaciones intergubernamentales*, contenido exento de posibles malinterpretaciones.

<sup>3</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier. “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”. *Sistema*, nº 118-119, 1994.

correspondería con las actuales Conferencias Sectoriales, formalizadas y operantes<sup>4</sup>.

Dentro de ese nivel político que señala, deberíamos incluir también, si la propuesta de su creación llega a buen puerto, a la Conferencia de Presidentes Autonómicos, un órgano al máximo nivel político pero de carácter horizontal, entre Comunidades Autónomas. A través de la combinación de estos tres niveles se podría articular todo un sistema de participación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Este escenario no parece previsible en un corto plazo, pues aunque existe la voluntad de emprender reformas en el modelo la gran fragmentación del espacio político y el estado de crispación generalizada hace muy difícil ningún acuerdo. Lo positivo es que el debate sobre la reforma territorial del Estado ha dado un salto desde el ámbito estrictamente doctrinal, donde es un debate recurrente, para entrar a formar parte de la agenda política. La situación nacida desde Cataluña a raíz de la sentencia 31/2010, ha situado en el centro del tablero político el tema de las relaciones entre los territorios y la insuficiencia de nuestro modelo territorial para dar solución a los problemas de articulación.

Algunos de los problemas frente a los que nos encontramos En cuanto a los mecanismos de cooperación las Conferencias Sectoriales funcionan de una manera muy desigual, la Conferencia de Presidentes, va a paso lento y tambaleante, por no decir que se encuentra totalmente paralizada, el Senado necesita ser reformado y no existen foros adecuados para la cooperación de carácter horizontal.

Afirma CÁMARA siguiendo los planteamientos de SOLOZABAL que “los problemas fundamentales del Estado descentralizado son, por una parte el de “verificación y aseguramiento del reparto competencial” y, de otra, el de la

---

<sup>4</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista d' Estudis Autònoms i Federals*, nº 1, 2005, p. 133.

“disposición de instrumentos de articulación e intervención” de estos entes autónomos en la constitución y en la articulación de la organización estatal general, no solo para hacer presentes en ésta su voluntad, sino también para dejar oír su voz en la determinación de la política común”<sup>5</sup>. Nuestro Estado debe avanzar hacia una “concepción cooperativa” del Estado, dotándonos de mecanismos que ayuden a la interrelación, al coejercicio de algunas competencias, puesto que el elemento que caracteriza el sistema cooperativo “no es (...) el aumento o disminución de las competencias respectivas de sus unidades, es decir, su aspecto *cuantitativo*, sino que más bien la transformación se produce en el aspecto *cuantitativo* en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias”<sup>6</sup>.

Falta en España una norma que regule la cooperación, determinando los instrumentos de cooperación y participación y estableciendo una regulación básica que de seguridad jurídica a las partes y que ayude a la consolidación y buen funcionamiento de estos mecanismos. Señala ALBERTI que “puede (y debe) plantearse ahora seriamente la institucionalización al máximo nivel de los principales instrumentos de relación cooperativa entre el Estado y las Comunidades, con la finalidad de lograr una mejor y más adecuada articulación entre los dos niveles de gobierno”<sup>7</sup>. Por su parte MONTILLA sostiene la importancia de elaborar “un texto normativo, con origen en el acuerdo político de todas las CCAA con el Estado, en el que se recojan los elementos básicos que configuran un marco estable de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales,

---

<sup>5</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio, “El principio y las relaciones ...op.cit. p. 204, SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José, Voz “Estado Compuesto”. *Enciclopedia jurídica Básica*. Tomo II, Madrid, Civitas, 1995. pp. 2899 y sig.

<sup>6</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, “En torno al principio de cooperación” en *Revista de Derecho Político*, nº21, 1984. p. 89.

<sup>7</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía” en Ruíz-Rico, G (coord.) *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p.717.

aún con carácter flexible<sup>8</sup>". Un pequeño paso en la institucionalización ha supuesto la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (40/2015, de 1 de octubre), que ha regulado, de manera más detallada, los mecanismos de cooperación. Ahora bien, desde nuestro punto de vista no debe ser una norma de "carácter administrativo" la que regule estos mecanismos, debemos avanzar en nuestra concepción desde las "relaciones interadministrativas", término que utiliza la norma, a un concepto de "relaciones integubernamentales".

Para entender los problemas actuales del Estado autonómico es necesario que realicemos un breve repaso del nacimiento y evolución del Estado autonómico ya que muchos de nuestros problemas actuales traen causa en el modo en que hemos ido construyendo nuestro modelo.

## **2.- LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: Conocer de dónde venimos, analizar dónde estamos y pensar hacia dónde vamos.**

La reflexión no puede ser otra, necesitamos conocer cuáles son los problemas del Estado Autonómico y saber su origen para poder planear soluciones, para establecer hacia dónde tiene que avanzar el Estado Autonómico.

Se ha venido señalando por parte de la doctrina que nuestro modelo de Estado presenta un carácter indefinido y abierto<sup>9</sup>, llegando incluso a afirmarse que se encuentra desconstitucionalizado<sup>10</sup>. La Constitución dejó una cierta libertad a

---

<sup>8</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, "Apuntes sobre colaboración...op. cit, p. 139

<sup>9</sup> Este carácter "abierto" de la Constitución en materia de organización territorial no significa que no exista ningún modelo constitucional en esta materia, sino que dicho modelo existe si bien dotado de una gran flexibilidad que se traduce en la existencia de límites fundamentalmente negativos, TOMÁS Y VALIENTE *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 186.

<sup>10</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, monográfico, 1981. También publicado en el volumen recopilatorio de sus trabajos *La curiosidad del jurista*

los poderes públicos para configurarlo, libertad que no es total, porque la constitución establece con claridad determinados principios sobre la distribución territorial del poder que deben ser tenidos en cuenta por el legislador. Algún autor ha llegado a tildar nuestro Estado de “*Estado jurisdiccional autonómico*”<sup>11</sup>, debido a que la desconstitucionalización del modelo daba un cierto margen a las interpretaciones realizadas por nuestra jurisprudencia constitucional. Ahora bien, la concreción del modelo constitucional le corresponde al legislador, por medio de los Estatutos de Autonomía y demás normas delimitadoras de competencias, aunque no cabe desmerecer la labor efectuada por el Tribunal Constitucional el cual, desde el primer momento, tuvo en mente unas líneas generales de lo que tenía que ser el Estado Autonómico.<sup>12</sup>

A pesar de esta falta de definición del modelo de Estado nuestra Constitución incorpora, eso sí, una serie de principios que han permitido tanto a la doctrina como a la jurisprudencia ir realizando una construcción conceptual del Estado Autonómico.

---

*persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

<sup>11</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. “Estado jurisdiccional autonómico”, *RVAP*, nº16, 1986, donde señala que no es adecuada “la fórmula del Estado jurisdiccional autonómico como solución para configurar la autonomía”, y donde se advierte el riesgo de asentar entre nosotros este tipo de Estado excesivamente peculiar por el hecho de carecer de un modelo específico de Estado compuesto. p.10 y 12. Para otros autores, el TC no ha desempeñado un papel primordial en la definición del modelo de Estado, así AJA y VIVER señalan que si bien la justicia constitucional ha contribuido a precisar algunos de los elementos estructurales o fundamentales del sistema, lo cierto es que el TC ha actuado en la mayoría de sus resoluciones como “legislador negativo”. AJA, Eliseo; VIVER PI-SUNYER, Carles “Valoración de 25 años de autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, Septiembre-diciembre, 2003, p.80.

<sup>12</sup> TOMAS Y VALIENTE, *Escritos sobre...*op.cit, donde afirma que el Tribunal Constitucional en cada sentencia decía “lo necesario y sólo eso, para fundamentar su fallo; pero se tiene en mente (si cabe emplear aquí un lenguaje metafórico) mucho más de lo que se dice, y que se calla para expresarlo, en coherencia con lo ya dicho, cuando un nuevo caso lo requiera” p.176

Con ello, tras la Constitución de 1978, casi todas las opciones eran posibles. Algunas líneas habían ya sido esbozadas durante los debates constituyentes, aunque en términos muy generales. Por otro lado, existían entes preautonómicos constituidos que, aunque no se supiese a ciencia cierta cuál iba a ser el mapa autonómico final, si que indicaban que la generalización de la autonomía iba a ser un hecho, a diferencia de lo sucedido en la Segunda República.

### **2.1.- Las vías de acceso a la autonomía.**

La Constitución tras reconocer en su artículo 2 el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones, recoge en su Título VIII las diferentes vías por las cuales se podrá ejercer este derecho. De este modo, la Constitución recoge el proceso de construcción de una estructura políticamente descentralizada, permitiendo que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica puedan acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas.

La iniciativa del proceso varía dependiendo de la vía por la que se accediera a la autonomía. En el caso de acceso por la vía del 143.2 CE la iniciativa del proceso correspondía a Diputaciones interesadas o el órgano interinsular correspondiente y las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. El Proyecto de Estatuto debería ser elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular correspondiente y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas, para posteriormente ser elevado a las Cortes y tramitado como ley (146 CE).

Para las que accedieran por la vía del 151 CE la iniciativa debería ser tomada por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, pero además dicha iniciativa debería ser ratificada mediante referéndum por la mayoría

absoluta de los electores de cada provincia (art.151.1CE). La Disposición Transitoria 2ª eximía de recorrer el proceso anteriormente descrito a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía, en este caso únicamente se necesitaba el acuerdo por mayoría absoluta de los órganos preautonómicos colegiados y su posterior comunicación al Gobierno. Solo Cataluña, País Vasco y Galicia<sup>13</sup> accederían directamente a la autonomía utilizando los cauces de esta disposición transitoria, mientras que Andalucía, lo haría por la vía del 151 CE, pero siguiendo los trámites indicados en su apartado primero<sup>14</sup>. El resto de territorios accederían a la autonomía siguiendo los cauces ordinarios establecidos en el artículo 146 CE.

El caso de Andalucía es particular. El artículo 151.1 CE establece que el procedimiento para acceder a la autonomía exige que la iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Andalucía celebró su referéndum el 28 de febrero de 1980, el resultado: la iniciativa salió adelante en todas las provincias excepto en la de Almería. Para solventar el problema de la paralización de la iniciativa<sup>15</sup> y, por tanto, el acceso de Andalucía a la autonomía por la llamada vía rápida, se aprobó previamente la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de Referéndum. En virtud de esta, "previa solicitud de

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 4/1979, de 18 diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ley Orgánica 3/1979, de 18 diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ley Orgánica 1/1981, de 6 abril, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.

<sup>14</sup> En el caso de Andalucía se requerían, en principio, dos referéndums, uno de iniciativa y otro para la aprobación final del Estatuto. Para ello, previamente tuvo que aprobarse la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, por la que se sustituye la iniciativa autonómica en la provincia de Almería, y posteriormente la Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

<sup>15</sup> Haciendo uso del apartado c) del artículo 144 que permitía a las Cortes Generales sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del art. 143 CE.

la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior". Tras esa modificación, se aprobó la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica

El procedimiento de elaboración del Estatuto de autonomía para los territorios que accedieran a la autonomía por la vía del 151 CE también era distinto, en este caso la iniciativa de elaboración del Proyecto de estatuto correspondía a los Diputados y Senadores constituidos en una Asamblea de Parlamentarios, una vez aprobado en este órgano por mayoría absoluta de sus miembros, el Proyecto sería remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, que, junto con una delegación de la Asamblea proponente acabarían determinando la formulación definitiva del texto. Acordado el texto, éste se sometería a referéndum por la población de las provincias comprendidas en el ámbito de aplicación del Estatuto debiendo obtener para su aprobación la mayoría de los votos válidos emitidos. Finalmente el texto sería elevado a las Cortes Generales para que los plenos de ambas Cámaras decidieran sobre el texto mediante un voto de ratificación.

Observamos por tanto que tanto la iniciativa autonómica, como el modo de elaboración de los estatutos de autonomía, eran distintas según se accediese por una u otra vía.

También lo fue en principio la autonomía, mientras que las que accedieron por la llamada "vía rápida" pudieron acceder de entrada al máximo competencial, el resto deberían esperar cinco años para llegar a ese nivel. Hubieron dos excepciones, la Comunidad Valenciana y Canarias para las cuales, junto con sus respectivos Estatutos se aprobaron sendas leyes de transferencia que supusieron que, en la práctica, a pesar de haber accedido a la autonomía por la llamada "vía lenta" alcanzasen prácticamente el mismo nivel competencial que las Comunidades del 151 CE.

## **2.2.- Los Pactos Autonómicos de 1981.**

Los Pactos Autonómicos de 1981 se producen en un momento en que ya se encontraban constituidas las Comunidades del 151 y ya se había generalizado al resto del territorio un régimen preautonómico; en este contexto las dos principales fuerzas del momento, la UCD y el PSOE firman los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981.

Se cierra con ellos el mapa autonómico (existirían 17 Comunidades Autónomas, superando las incertidumbres que planteaban los casos de ciertas provincias), y se establece el 1 de febrero de 1983 como fecha límite para la aprobación de los nuevos Estatutos. Respecto de Ceuta y Melilla, se contemplaban dos posibles opciones: su transformación en Comunidades Autónomas o su permanencia como Corporaciones Locales de régimen especial.

Con estos acuerdos se pretendió diseñar las bases operativas del proceso autonómico, así como la generalización del mismo para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las particularidades de nacionalidades

Los citados Acuerdos definieron los rasgos básicos comunes de la organización institucional autonómica: Asamblea con potestad legislativa, y sistema de gobierno parlamentario, con ciertas restricciones, como la imposibilidad de disolver las Asambleas por los Ejecutivos, la limitación de la duración anual de los periodos ordinarios de sesiones a cuatro meses, y la fijación de un número máximo de diez Consejeros en los Consejos de Gobierno. También establecieron la provincia como circunscripción electoral y la celebración un mismo día de todas las elecciones autonómicas.

Como señala GARRIDO MAYOL “podría considerarse que, aquellos Pactos autonómicos de 1981, a más de orillar el principio dispositivo, y por tanto, el texto constitucional, encerraban un recelo negativo hacia lo que podrían ser las futuras Comunidades Autónomas. Y evidenciaron una desconfianza hacia los futuros gobiernos autonómicos, que se quiso justificar en la necesidad de contrarrestar a

una opinión pública que consideraba, entonces, que las “autonomías” iban a comportar la desintegración de España”<sup>16</sup>

En ese momento, fue tal la desconfianza que se generalizó la vía de acceso a la autonomía prevista en el art. 143 CE para todas las Comunidades Autónomas que todavía no habían aprobado sus estatutos (estaban aprobados los de País Vasco, Cataluña y Galicia), con excepción de Andalucía que ya había celebrado su referéndum de ratificación.

Los Acuerdos de 1981 también indicaban el ámbito competencial inicial de las nuevas Comunidades, partiendo del listado establecido en el artículo 148.1 CE, así como las posibilidades de ampliación del mismo, bien transcurridos cinco años, bien por delegación o transferencia estatal (artículo 150.2 CE). Este es el caso de la Comunitat Valenciana y Canarias (Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente) que accedieron de forma inmediata a un nivel competencial similar al de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE. Asimismo, Navarra, en virtud de la peculiaridad ya señalada de su Régimen Foral, se situó desde un primer momento en el nivel de autogobierno de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, por medio de su Ley de Amejoramiento<sup>17</sup>.

Siguiendo estas previsiones se aprobaron los trece nuevos Estatutos de Autonomía entre el 30 de diciembre de 1981 (Estatutos de Asturias y Cantabria) y el 25 de febrero de 1983 (Estatutos de Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León).

El mapa autonómico quedaba conformado con tres grupos de Comunidades Autónomas: Las que habían accedido directamente al máximo grado de autonomía inicialmente posible: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que accedieron por la vía del 151CE, las tres primeras, además, beneficiándose de las facilidades reconocidas en la Disposición Transitoria Segunda de la CE. En un segundo grupo

---

<sup>16</sup> GARRIDO MAYOL, Vicente “Evolución del Estado Autonómico y Reforma de los Estatutos”, *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000, p. 38

<sup>17</sup> SEVILLA SEGURA, Jordi, VIDAL BELTRÁN, José María y ELÍAS MÉNDEZ, Cristina, *Vertebrando España. El Estado Autonómico*, Editorial Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset, El Arquero, Madrid, 2009.

podemos encontrar las que, a pesar de haber accedido por la vía del 143 CE, alcanzaron, inmediatamente el máximo nivel competencial; Comunitat Valenciana y Canarias mediante sendas leyes orgánicas de transferencia (LOTRAVA y LOTRACA) y Navarra, con el ya señalado régimen especial derivado de su Ley de Amejoramiento. Por último, las 10 restantes deberían esperar cinco años para ampliar su nivel competencial.

El desarrollo del modelo autonómico debía estar acompañado por una cooperación entre los ejecutivos estatal y autonómico, que se estableció de manera informal y con carácter bilateral. Aunque paulatinamente, se irán creando Conferencias Sectoriales como órganos de cooperación de carácter multilateral, los primeros el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, ambas en 1983.

### **2.3.- Los Acuerdos Autonómicos de 1992.**

Estos Acuerdos tuvieron básicamente como objetivos por un lado la ampliación de competencias y por otro la forma de ejercer esas competencias, haciendo una apuesta por impulsar el principio de cooperación en el Estado Autonómico.

Una vez cumplidos los plazos mínimos establecidos en la Constitución de aquellas Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del 143 y que no habían podido asumir más competencias que las establecidas en el art. 148.1 CE, se considera el momento óptimo para equiparar los niveles competenciales de las diferentes Comunidades Autónomas. Además se acordó promover las reformas de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Canarias con la finalidad de introducir las competencias transferidas mediante la LO 11/1982 (LOTRACA) y 12/1982 (LOTRAVA).

Fruto de este acuerdo se promulgó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que

accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, produciéndose una reforma generalizada de los Estatutos de autonomía en 1999. Como señala GARRIDO MAYOL, si con los Pactos autonómicos de 1981 se pretendió la generalización de la autonomía a todo el territorio, con los de 1992 se intentó la homogeneización competencial con el resto de Comunidades que ya contaban con mayores competencias<sup>18</sup>.

Los Acuerdos además supusieron un impulso para la cooperación estableciendo la necesidad de desarrollo de este principio y la regulación de los mecanismos para hacerlo efectivo. Todo esto debía abordarse “mediante la adopción de un comportamiento político coherente con el principio de cooperación”. Así los Partidos Políticos firmantes asumían el compromiso de fomentar un comportamiento político en las relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales, que: “a) Pondere, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones, de manera que el sistema de relaciones se base en una voluntad política de cooperación, asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria; b) Posibilite la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actuación común de las diversas Administraciones públicas, una actividad más eficaz de las mismas; c) Sea un elemento de equilibrio, en particular en aquellas áreas de poder concurrente, en las que el principio de actuación ha de orientarse en el análisis del juego entre intereses para lograr el equilibrio entre los mismos; d) Proteja los intereses conjuntos del Estado autonómico, buscando relaciones constructivas y de cooperación”.

Estos Acuerdos iban perfectamente encaminados a abordar la problemática de la inexistencia de un sistema de relaciones intergubernamentales desde dos frentes: por un lado en la implementación de foros (el Acuerdo habla sobre las

---

<sup>18</sup> GARRIDO MAYOL, Vicente, “Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº. 54-55, 2006, p. 101.

Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales) y, sobre todo, desde el compromiso de creer en la cooperación y por tanto desde la necesidad de que los poderes públicos actúen con lealtad constitucional.

La valoración que se ha hecho de estos Acuerdos ha sido positiva. Señala MUÑOZ MACHADO “tiene que ser forzosamente positiva si se atiende a su propósito, se trata de hacer cumplir una prescripción constitucional (...) y al mismo tiempo, hacerlo ordenadamente, produciendo una reforma del sistema que no perturbe su racionalidad, sino que incremente su eficiencia”. Ahora bien, este autor también realiza algunas críticas a los mismos, fundamentalmente en tres puntos: a) Las omisiones que se observan en los Pactos en relación con los problemas tan acuciantes como el de la ampliación competencial de las Comuniades Autónomas, b) Las limitaciones al poder de disposición estatutario, que resulta condicionado por las prescripciones sobre ampliación competencial, y c) Algunas insuficiencias en el diseño de los mecanismos de cooperación<sup>19</sup>.

### **2.3 Las reformas estatutarias en la VIII Legislatura.**

Durante la VIII Legislatura se produjo una oleada de reformas de los Estatutos de Autonomía que pretendían una profundización en el autogobierno de las diferentes Comunidades Autónomas.

En anteriores Legislaturas casi todos los Estatutos de Autonomía, con la excepción del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, fueron objeto de diferentes reformas. El proceso de la VII Legislatura es radicalmente distinto a los anteriores, advierte ALVAREZ CONDE, que estas “reformas presentan una mayor profundidad y calado político que, según los casos, afectan a nuevos contenidos estatutarios, planteando importantes problemas jurídicos y políticos, pues afectan a la

---

<sup>19</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, *Revista de Administración Pública*, nº. 128, 1992.

configuración del propio modelo de Estado”<sup>20</sup>. Es cierto que estas no han sido unas reformas como las anteriores, pero también es cierto que difícilmente lo podrían haber sido.

Dejando a un lado el llamado Plan Ibarretxe<sup>21</sup>, cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso el 1 de febrero de 2005, la Comunitat Valenciana fue la primera en reformar su Estatuto, que finalmente se aprobó por LO 1/2006, de 10 de abril. La aprobación de la Reforma del Estatuto de Catalunya, LO 6/2006, de 19 de julio, que vino a modificar todo el articulado introduciendo una gran cantidad de nuevos preceptos, llegándose a cuadruplicar la extensión del texto, supuso un antes y un después para las reformas que se encontraban en marcha.

Otras seis Autonomías vieron reformados sus Estatutos, les Illes Balears por LO 1/2007, de 28 de febrero; Andalucía por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Aragón mediante Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril; Castilla y León por LO 14/2007, de 30 de noviembre; Navarra mediante Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre y Extremadura por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero<sup>22</sup>.

Durante esta Legislatura se volvió a abrir el debate sobre la reforma territorial, no solo con la oleada de reformas estatutarias sino que también se planteó la posibilidad de reforma constitucional. En 2005 el Gobierno de Rodríguez Zapatero impulsó una reforma de la Constitución limitada a cuatro aspectos en los que, supuestamente había consenso en emprender su reforma, para lo que pidió Informe al Consejo de Estado<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique. *Reforma de la Constitución y Reformas Estatutarias*. Iustel. Madrid. 2007.

<sup>21</sup> Fue aprobado en el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, presentado ante el Congreso el 14 de enero de 2005 y rechazada su toma en consideración por el mismo el 1 de febrero de 2005.

<sup>22</sup> Más recientemente Murcia (Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre) y Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo) han reformado sus Estatutos, pero con contenidos específicos, muy determinados y limitados.

<sup>23</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre Modificaciones de la Constitución Española*, Febrero 2006.

#### **2.4.- La STC 31/2010, sobre el Estatuto Catalán.**

La STC 31/2010, de 28 de junio supuso, junto con la Sentencia de la LOAPA y algunas otras como las referidas a las bases o al principio de colaboración, una de las de más relieve en materia de organización territorial del Estado. Ha orientado de manera decisiva la orientación futura del desarrollo del Estado autonómico.

Presenta unas características singulares ya que Estatutos prácticamente iguales que el de Cataluña no sufrieron impugnación alguna frente al Constitucional<sup>24</sup>. La sentencia se produce además en un momento en que la confianza en las instituciones en general y específicamente en el Tribunal Constitucional había decaído mucho<sup>25</sup>.

El resultado de la sentencia pone de manifiesto también la gran conflictividad que llevaba aparejada este asunto. La sentencia fue aprobada por 6 votos a 4, presentando estos últimos votos particulares al respecto. Esta sentencia pone de manifiesto que existen dos líneas doctrinales distintas a la hora de interpretar el Estado Autonómico y la dirección que debe tomar.

Es la primera vez que se produce un control de constitucionalidad frente a un Estatuto de Autonomía de la vía del 151 CE, que por tanto había sido sometido a referéndum popular. Para ALBERTI el Tribunal no tuvo ningún tipo de

---

<sup>24</sup> El caso de Andalucía resulta paradigmático, puesto que con artículos prácticamente copiados del Estatuto catalán no fue impugnado. Para un análisis sobre la aplicación de la sentencia a este Estatuto: AGUDO ZAMORA, Miguel, "La aplicación de la STC 31/2010 al Estatuto de Andalucía", en *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, (coord.) Enrique Álvarez Conde, Cecilia Rosado Villaverde, Francisco Javier Sanjuán Andrés, 2011, pp. 489-508

<sup>25</sup> Explica ALBERTI que la no renovación de los magistrados con mandatos caducados de más de tres años y la recusación al Magistrado Pérez Tremps a la cual le siguieron un intercambio de recusaciones, puso al Tribunal Constitucional al borde de la capacidad de actuar. En ALBERTI ROVIRA, Enoch, "Valoració general de la Sentència", *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona, 2010, p.12.

consideración con este hecho y opina que hubiese tenido que tener alguna incidencia en la decisión del Tribunal, como por ejemplo, una presunción de constitucionalidad reforzada<sup>26</sup>. La Sentencia devalúa la posición de los estatutos<sup>27</sup> dejando sin sentido una de las piezas esenciales sobre las que se construye el Estado autonómico.

Sin entrar a un análisis exhaustivo de la sentencia con carácter general se derivan dos consecuencias de la misma: La primera es el cambio de modelo y la segunda es un aumento de la conflictividad. El Tribunal con esta sentencia pone fin a la evolución federalizante del modelo territorial. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional había ido aplicando una determinada línea en la interpretación del Estado autonómico, el modelo en el que se basaba era el federal. Con esta sentencia esto cambia y lleva al Tribunal a defender una visión más regionalista que no federalista. Es por ello que se produce un cambio de modelo, un cambio de modelo en la consideración de nuestro Estado. Esto supone una dificultad para avanzar hacia un modelo federal y un cambio de línea en la consideración del modelo<sup>28</sup>.

Por otro lado aumentó la conflictividad en dos sentidos. La posible conflictividad en la interpretación de unos preceptos que carecen de fuerza normativa que pueden generar conflictos, pero sobre todo un aumento considerable de la conflictividad social. La sentencia fue el punto de partida para crear una brecha en las relaciones entre Cataluña y el Estado que han llevado a Cataluña a iniciar un proceso secesionista.

---

<sup>26</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Valoració general...”, op. cit. p. 14.

<sup>27</sup> Para un análisis detallado de esto: CASTELLÀ i ANDREU, Josep Maria, “El Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010”, *Revista general de derecho constitucional*, nº. Extra 13, 2011 (Ejemplar dedicado a: El Estatuto de Autonomía de Cataluña después de la STC 31/2010).

<sup>28</sup> En el mismo sentido FERRET JACAS, Joaquim, “Una visió global de la sentencia”, *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona, 2010, p.43-44.

### 3.- LA IMPRESCINDIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Estado Autonómico ha dado respuesta, de manera más o menos eficaz, a los problemas de articulación del Estado pero, actualmente, nos encontramos con un problema de legitimidad del sistema. Nuestra Constitución abrió la puerta a un proceso de descentralización política que ha desembocado en un Estado con una fuerte descentralización pero con muy pocos mecanismos para su articulación. En los últimos años hemos visto como han aparecido un gran número de tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tensiones que tuvieron su punto álgido en los recientes acontecimientos en relación con el “derecho a decidir”. Además, la crisis económica ha puesto sobre la mesa un nuevo debate sobre la eficiencia y el gasto de las administraciones autonómicas, tomando fuerza posiciones enfrentadas que apuestan, unas por retornar a un Estado más unitario y otras, por la separación de alguna Comunidad Autónoma del Estado.

Ante estas posiciones aparece una tercera vía, que es la de optar por la federalización. Este posicionamiento, desde nuestra perspectiva, permite apostar por la unidad en la diversidad y nos permite buscar las disfuncionalidades presentes en nuestro Estado y superarlas, creando un marco de convivencia que pueda resultar adecuado y todo ello, haciéndolo sin perder el camino que ya estaba siguiendo nuestra organización territorial. De hecho, la federalización del Estado es la desembocadura lógica de nuestro sistema. De manera bastante temprana hubo un sector de la Doctrina que ya defendió la tesis de que los perfiles del Estado autonómico y el Estado federal se difuminaban, en este sentido Muñoz Machado<sup>29</sup> o posteriormente García de Enterría<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Para MUÑOZ MACHADO, se ha producido una “aproximación tan notable entre los sistemas federales modernos y algunas fórmulas organizativas llamadas regionalistas, que se hace cada vez más difícil, en la forma y en el fondo, distinguir entre unos y otros, y aún más teorizar sobre los mismos como si constituyeran formas de Estado distintas y

Es hora de afrontar la Reforma de nuestra Constitución. El debate territorial, que hace unos años se afrontaba desde las Reformas estatutarias<sup>31</sup>, se

---

claramente diversificadas”, MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, p. 166.

<sup>30</sup> “Resulta claro que ese “sistema general” descubierto por el Tribunal Constitucional como base de toda la estructura es, precisamente, un sistema federal, que se obtiene de la interpretación de la Constitución y de los Estatutos, como es obligado, pero que tiene constantemente en cuenta los conceptos, los criterios y la jurisprudencia de los grandes sistemas federales hoy en funcionamiento- sobre todo los europeos”. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, “Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas”, en *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 36-37.

<sup>31</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma Constitucional...op. cit.*; ARGULLOL MURGADAS, Enric: "La reforma estatutaria: una primera aproximación", en *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007; pp.193-213; CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", en *La Reforma Constitucional*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2005; pp.337-350; CANO BUESO, Juan: "Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2007; pp.147-164; CASTELLÀ ANDREU, Josep M<sup>a</sup> y OLIVETTI, Marco, (coords.): *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado : las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona: Atelier, D.L., 2009. (Atelier constitucional); CASCAJO CASTRO, José Luis: "Breves notas sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional : libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005; pp.941-950; GARRIDO MAYOL, Vicente: "Evolución del estado autonómico y reforma de los estatutos", en *Revista de Derecho Político* , nº 48-49, 2000; pp.31-59; y GARRIDO MAYOL, Vicente (dir.): *Modelo de Estado...op.cit.*; ORTEGA, Luis: *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2005. (Cuadernos Civitas); PAU I VALL, Francesc, (coord.): *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado : XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2008; RUIZ MIGUEL, Carlos: "Los vicios de origen de los procesos autonómicos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009; pp.243-264; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: "Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22; pp.315-335. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Tiempo de reformas : el Estado Autonómico en cuestión*. Madrid:

hace hoy más que necesario, con ello, la Reforma Constitucional salta desde el plano meramente doctrinal para aparecer en la agenda política.

Durante las pasadas legislaturas las reformas se intentaron hacer desde los Estatutos de Autonomía. Encontramos en su momento el debate de sobre si estas reformas produjeron una mutación constitucional o una reforma tácita de la misma<sup>32</sup>. Actualmente el debate en torno a la reforma de los Estatutos de autonomía se encuentra superado.

Tras las Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut de Catalunya se puso de manifiesto la incapacidad de realizar la reforma desde los Estatutos, la Sentencia debilitó en gran manera la función constitucional del Estatuto de Autonomía. A partir de la misma se fue abandonando la posibilidad de dar acomodo a las tensiones territoriales mediante la reforma de los Estatutos. La afirmación de que la constitucionalización del modelo de Estado se podía realizar desde la reforma de la Constitución, desde la reforma de los Estatutos o desde ambas a la vez, dejó de tener sentido. La vía de la reforma estatutaria se había

---

Biblioteca Nueva, 2006. (Ensayo.Biblioteca Nueva); SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José "Las reformas estatutarias y sus límites", en *Estudios sobre la Constitución Española : Libro Homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández*. Madrid: Marcial Pons, 2006; pp.571-590; TEROL BECERRA, Manuel José, (dir.): *El Estado Autonomico in fieri : la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005; TUDELA ARANDA, José, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009; VERA SANTOS, José Manuel y DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, (coords.), *La reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley, 2009. (Temas. La Ley); VICIANO PASTOR, Roberto: *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía : procedimientos constitucionales de modificación del Estatuto Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. (Tirant monografías ; 356).

<sup>32</sup> Vid. SANCHEZ FERRIZ, Remedio, " Los nuevos estatutos de autonomía en busca de una forma de Estado: entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa", *Teoría y realidad constitucional*, Nº 24, 2009, págs. 359-381. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Sobre las recientes reformas estatutarias: Derechos, deberes, Principios rectores y políticas públicas", en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, num. 57, publicado en homenaje a don Juan Ferrando Badia. Valencia, 2009.

mostrado ineficiente. En esta línea afirma TORNOS que “ya no es posible pensar en reformas estatutarias, mutaciones constitucionales, pactos políticos... es necesario un nuevo pacto constitucional”<sup>33</sup>.

Muchas son las razones para emprender esta reforma, pero en materia territorial, quizá el principal argumento es que nuestro texto constitucional ya no consigue dar soluciones a los problemas de articulación de nuestro Estado, ni a las tensiones que desde diversos ámbitos han aparecido. Señala TORNOS MAS que en “el momento actual, parece ya evidente que los dos grandes objetivos que se planteó el texto constitucional de 1978 al abordar la reforma de la organización territorial no se han alcanzado. La distribución territorial del poder no permite una gestión eficaz de los cometidos públicos, y las reivindicaciones de autogobierno de Cataluña y el País Vasco no se han satisfecho”.<sup>34</sup>

Ya se señalaba desde las tesis del Jurista Persa (que intentaba saber cual era la estructura de nuestro Estado a través de la Constitución) que ésta entra en un terreno en el que todo es posible y nada es seguro<sup>35</sup>. Pone además de manifiesto que es en el momento en que se confirma la hipótesis de que nos encontramos frente a un Estado sustancialmente federal cuando se pone de manifiesto la radical insuficiencia de nuestra Constitución. Es necesario por tanto emprender esa reforma para incluir en el texto la Constitución territorial<sup>36</sup>.

Durante el debate constituyente se temía que el federalismo potenciara los riesgos de disgregación<sup>37</sup>, cuando realmente lo que nos proporciona el federalismo

---

<sup>33</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “Del Estado de las Autonomías al Estado Federal” en VVAA *Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, p.51.

<sup>34</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “Del Estado de las Autonomías ...op. cit, p.50

<sup>35</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado...op.cit., “Nuestro hombre puede, pues, afirmar, con absoluto rigor, que este país carece de una Constitución en un aspecto tan fundamental como es la estructura del Estado”, p. 59.

<sup>36</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, nº 13, 1991.

<sup>37</sup> Ello influido porque “libros de texto de derecho público a lo largo de varias generaciones repitieron juicios negativos acerca del federalismo”, ARBÓS MARÍN, Xavier, “Doctrinas

son mecanismos de interrelación. Como señala TUDELA, “descentralizar profundamente el Estado pero, simultáneamente, refugiarse en expresiones que teóricamente están alejadas del Estado Federal, ha sido la causa del debilitamiento del Estado en tanto que la descentralización no ha ido acompañada de las medidas de fortalecimiento del Estado propias del modelo federal y en tanto que aquellos que desdeñaban sistemáticamente cualquier avance en la descentralización, han tenido cobertura teórica para amplificar sus demandas.”<sup>38</sup> Ese temor ya ha sido disipado, quizá el quedarse inamovibles en relación con el modelo de Estado es lo que nos puede llevar a la disgregación.

El nuestro es un Estado compuesto, la doctrina mayoritaria de derecho comparado incluye el Estado Español dentro de los sistemas federales, también lo hace el “Forum of Federations”, ya que cumple, aunque de manera incompleta, muchas de las características que se utilizan para definir un Estado Federal.

El Estado Autonómico ha sido un Estado con una débil legitimidad de origen, pero con una muy fuerte legitimidad de ejercicio<sup>39</sup>. Esta legitimidad le viene dada, no por su configuración constitucional, sino por su capacidad para dar respuesta al problema de la distribución territorial del poder. En los últimos años, el Estado Autonómico ha perdido legitimidad de ejercicio, han aparecido cada vez más tensiones territoriales y, al carecer de una legitimidad de origen claramente reconocible, se ha quedado en entredicho la utilidad del mismo.

El Estado Autonómico ha sido un punto de llegada, el resultado de diecisiete pactos bilaterales de cada una de las nacionalidades y regiones con el Estado más los dos pactos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, no ha habido un

---

constitucionales y federalismo en España”, *Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 2006. El autor analiza las teorías presentes en España sobre el federalismo a lo largo de la historia.

<sup>38</sup> TUDELA ARANDA, José “Reforma Constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, Madrid, enero-marzo, 2011, p. 275.

<sup>39</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio et al. *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, Fundación Alfonso Perales, 2012. (Grupo de Reflexión del PSOE-A sobre la Reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España), p.17

pacto global que implicase a todas las Comunidades Autónomas y al Estado, se ha ido conformando desde la bilateralidad. Cada Comunidad Autónoma ha realizado un pacto con el Estado para constituirse y ha seguido relacionándose con el mismo fundamentalmente desde la bilateralidad. La bilateralidad ha sido el principio del Estado Autonómico. Se ha puesto de manifiesto que” hubo quien llegó a sostener que la asimetría y la bilateralidad eran inconstitucionales cuando, en puridad, forman parte del código genético de la Constitución misma”<sup>40</sup>. De hecho, las comisiones bilaterales –hoy recogidas en los Estatutos de Autonomía de nueva generación- nacieron como espacios necesarios de encuentro político en la década de los ochenta y centraron la actividad en materia de traspasos.

El Estado Autonómico presenta en opinión de OLIVER ARAUJO, notables insuficiencias, evidentes defectos, peligrosas ambigüedades y grandes disfunciones<sup>41</sup>. Se ha venido advirtiendo que el Estado Autonómico no es un Estado Federal por un problema de legitimidad<sup>42</sup>. El Estado Autonómico necesita para ser un Estado Federal, dotarse de legitimidad de origen como presupuesto para recuperar la legitimidad de ejercicio actualmente perdida.

Durante el proceso constituyente la fórmula federal fue descartada, se optó por la ausencia de una voluntad constituyente sobre la estructura del Estado, dejando el tema de la Constitución territorial como punto de llegada y no como punto de partida. El constituyente deja abierta la puerta a diversos resultados, abre el camino a la descentralización dejando en manos de las nacionalidades y regiones el ejercicio del derecho a la autonomía, a fin de que, a través de dicho ejercicio, se fuera concretando la estructura territorial del Estado. La configuración real del Estado de las Autonomías se llevó a cabo a través de un proceso carente de una

---

<sup>40</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Ediciones Turpial, Madrid, 2014, p.45.

<sup>41</sup> OLIVER ARAUJO, Joan; “España en la encrucijada” en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.), *El futuro territorial del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2014, p.59

<sup>42</sup> OLIVER ARAUJO, Joan; “España en la encrucijada” en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.), *El futuro territorial ...op. cit.*, p. 61. Esta afirmación está también presente en el documento VVAA, *Por una reforma federal.*, p. 18.

dirección clara, a impulso de las reivindicaciones de algunos territorios y de algunos acuerdos políticos<sup>43</sup>, guiada por lo que el Tribunal Constitucional tenía en mente.

El punto en el que nos encontramos ahora, nada tiene que ver con la realidad existente en 1975, en dónde existían regiones con grados muy distintos de conciencia autonómica, mucha conciencia en País Vasco y Cataluña y en menor medida Galicia o la Comunitat Valenciana y otras con nula autoconciencia de no ser algo más que España. Actualmente el panorama es distinto.

El Estado Compuesto que hemos ido construyendo nos ha reportado innumerables beneficios y ha permitido la convivencia pacífica durante todos estos años, aunque también ha ido acumulando disfunciones que en un contexto de crisis como el actual se hacen mucho más evidentes. Los problemas acumulados son muchos y diversos, y tienen que ver, entre otras cosas con ajustes funcionales, desarrollos institucionales bloqueados, cuestiones político-jurídicas no resueltas y demandas de reconocimiento no suficientemente satisfechas.

Existe una crisis general de legitimación de todas las instituciones públicas que consolidan la convicción de que son necesarias amplias reformas del Estado. Si hace unos años no se planteaba la reforma constitucional, o únicamente era planteada en unos pocos aspectos<sup>44</sup>. Advierte MUÑOZ MACHADO que mientras que las crisis económicas dependen de los ciclos económicos para ser superadas, la crisis constitucional tiene una más difícil solución<sup>45</sup>. Es indudable que la crisis institucional es indisociable de la crisis del Estado de las Autonomías y por tanto, afrontar ésta y resolverla satisfactoriamente puede ser la clave para recuperar el

---

<sup>43</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “Del Estado de las...”, op. cit, p.40.

<sup>44</sup> Durante la X legislatura Zapatero planteó la posibilidad de reforma constitucional limitada a cuatro aspectos en los que, más o menos, existía un cierto consenso en la necesidad de reforma. De este modo se planteó una consulta al Consejo de Estado cuya opinión queda reflejada en el *Informe del Consejo de Estado sobre Modificaciones de la Constitución Española*, Febrero 2006.

<sup>45</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, pp. 10 y sigs.

consenso constitucional de fondo, que los ciudadanos vuelvan a confiar en las instituciones.<sup>46</sup>

El debate sobre la reforma constitucional ha abandonado el plano estrictamente doctrinal para situarse ya en la agenda política. Los partidos políticos han incluido la reforma en sus programas. En este sentido desde las diversas federaciones del Partido Socialista se llevó a cabo un debate sobre la reforma del modelo territorial que desembocó en diversas propuestas de reforma constitucional y federalización del Estado<sup>47</sup>. Este camino fraguó en un documento conjunto aprobado en el Consejo Territorial del PSOE en su reunión en Granada el 6 de julio de 2013 bajo el título *Declaración de Granada*, en dónde se establece la necesidad de una reforma en profundidad mediante un nuevo pacto territorial. Señala el Documento que “el Estado de las Autonomías tiene que evolucionar, tiene que actualizarse y perfeccionarse. Y tiene que hacerlo en su sentido natural: avanzando hacia el federalismo, con todas sus consecuencias”<sup>48</sup>.

Una oferta de pacto constitucional podría resituar a muchos ciudadanos y ciudadanas de Cataluña que en estos momentos están en tránsito hacia posturas soberanistas al comprobar que no se formula ninguna posibilidad de nuevo acomodo constitucional. Es necesario mantener abiertas las vías de diálogo e intentar construir de manera conjunta un nuevo modelo de convivencia.

Los argumentos a favor de la descentralización son de sobra conocidos. El Estado centralista produce una concentración muy elevada de poder que puede resultar peligrosa para la democracia, en tanto que las formas descentralizadas, al fraccionar el poder, hacen más difícil su abuso, ya que “el poder frena al poder”. Otro argumento es que al imponer criterios uniformadores lesiona gravemente las diversidades culturales, lingüísticas y de todo orden que puedan existir dentro del

---

<sup>46</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel “Reformar el Estado; ¿modificar la Constitución? Apuntes para el debate”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34, 2013, p.33.

<sup>47</sup> En este sentido elaboraron documentos el PSC, el PSPV, el PSIB, el PSOE Aragón, el PSA-PSOE (Andalucía) y un último documento por parte de la dirección federal del PSOE.

<sup>48</sup> Declaración de Granada, PSOE, 6/07/2013.

Estado, al adoptar todas las decisiones importantes desde la capital del Estado, no se puede tener suficientemente en cuenta la realidad específica de cada territorio. Además, al carecer de instituciones representativas intermedias se limita de manera muy sensible la participación popular<sup>49</sup>.

Con ello podemos afirmar que el Estado descentralizado profundiza en la democracia, acerca los centros de decisión al ciudadano, logra una mayor eficacia y garantiza mejor el respeto a las peculiaridades históricas, culturales y lingüísticas de los diversos territorios.

#### **4.- ESTADO AUTONÓMICO Y SISTEMAS FEDERALES .**

En relación con los estados federales, resulta necesario realizar, una serie de consideraciones sobre la naturaleza de los mismos, ello porque en demasiadas ocasiones, aunque fundamentalmente desde fuera del ámbito doctrinal, se siguen sosteniendo una serie de tópicos en relación con los mismos.

La primera de las cuestiones a reseñar es que el nombre no “hace la cosa”, existen muchos estados que se denominan federales pero que de facto no lo son (como por ejemplo ocurre en muchos estados iberoamericanos) y, por el contrario, existen muchos otros que, a pesar de no ser denominados como tal, son en la práctica federales<sup>50</sup> (Suiza se denomina confederal siendo un estado federal,

---

<sup>49</sup> OLIVER ARAUJO, Joan, “España en la Encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.), *El Futuro Territorial* ..op. cit., p.37

<sup>50</sup> Ya WHEARE se opone frontalmente a las concepciones formalistas de Estado Federal, aquellas concepciones rígidas que consideran que solo pueden ser considerados Estados Federales como tales aquellos cuya Constitución los define formal y expresamente como tales o aquellos otros que han nacido según un determinado proceso histórico, en WHEARE, Kenneth C., *Govern Federal*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008. Para este autor será necesario que junto con la consideración por el poder constituyente del principio federal como principio estructural

Estados Unidos, paradigma clásico del federalismo, no establece en su Constitución que sea un Estado federal). Por lo tanto, debemos huir de nominalismos<sup>51</sup>. En la teoría constitucional el nombre no es decisivo, importa mucho más el carácter real de las instituciones, su estructura y funcionamiento. Desde de punto de vista político la cuestión cambia, el nombre no es para nada indiferente, un nombre u otro pueden crear adhesión o rechazo.

Así, federalizar nuestro Estado puede o no suponer un cambio de denominaciones, se puede optar por la denominación Estado Federal o seguir denominándonos Estado Autonómico. Los Estados federados pueden pasar a llamarse Estados o bien mantener la denominación de Comunidades Autónomas. De hecho el ámbito comparado nos muestra la existencia de una variedad de denominaciones de las entidades federadas (Estados, Cantones, Provincias..).

Además la federalización no supone, per se, un mayor grado de descentralización, pero lo que sí que supone es una mayor interrelación y participación entre las partes.

Por otro lado, el debate sobre la soberanía originaria de los Estados miembros y solamente derivada para la Federación como característica de este tipo de Estado, es ya una concepción abandonada<sup>52</sup>, es necesario, por tanto,

---

del Estado, el texto constitucional establezca también los caracteres estructurales básicos de aquella forma territorial de Estado.

<sup>51</sup> AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p.27; ARAGÓN REYES, Manuel “Problemas actuales de la organización territorial del Senado: En torno al libro de J.J Solozabal: *“Las bases constitucionales del Estado autonómico”*, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, 1998, pp. 169 y sig.

<sup>52</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas”, *Cuenta y Razón*, p.6. Para JELLINEK “La evolución histórica de la soberanía nos demuestra que ésta significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier poder. Poder soberano de un Estado es, por lo tanto, aquel que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es por consiguiente, el poder supremo e independiente” JELLINEK, Georg, *Teoría General del*

desmentir la idea de que solamente existe una federación cuando nace como unión de diferentes Estados independientes. También podemos encontrar Estados unitarios que se federalizan<sup>53</sup>.

En la teoría del federalismo han existido dos enfoques en relación con la conceptualización de qué es un Estado Federal: uno estático y uno dinámico. Los primeros estudios sobre la materia pusieron el énfasis en los aspectos estructurales de los estados federales, en el debate sobre la soberanía y la forma de creación a través de la agregación, siguiendo el paradigma clásico de estado federal

---

*Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, pp. 327 y sig. HERNÁNDEZ, siguiendo a LINARES QUINTANA, ilustra cuatro posiciones en relación a la relación entre soberanía y estados federales: a) La soberanía reside en el Estado federal (Jellinek, Laband, Luactello, Ortino, De Vergottini), b) La soberanía reside en el poder constituyente (Gierke o Haenel), c) La soberanía reside en los Estados miembros (posición de los antifederalistas estando como máximo exponente John Calhoun), d) La soberanía se encuentra repartida entre los diversos órdenes gubernamentales de la federación (Madison, Kelsen, Wheare, Lowestein). HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los sistemas políticos federales” en *Derecho Público Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pp. 32-33.

<sup>53</sup> Es lo que se ha venido denominando “federalismo por asociación” (*coming together*) y “federalismo por devolución” (*holding together*). Desde el punto de vista del origen histórico de la Federación, también WHEARE se mostrará crítico con las tesis formalistas que consideran que solo es posible hablar de Estado Federal cuando éste surge por unión y progresiva centralización de Estados anteriormente independientes y soberanos. En este aspecto coinciden también mucho otros autores como son Jellinek, Le Fur, Carré de Malberg, Friedrich o La Pergola, Gonzalez Encinar, García Pelayo, Caamaño. (buscar libros) JELLINEK, Georg., *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1981; GONZALEZ ENCINAR, José Juan, *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985; GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.; RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, Reus, Madrid, 2012. Señala HERNÁNDEZ que “cualquiera que sea el origen del federalismo o de otras formas federativas (integrativas o devolutivas), siempre es una característica esencial el respeto a las autonomías y a las diversidades de las entidades componentes” HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los sistemas políticos federales” en *Derecho Público Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 31.

representado por los Estados Unidos y conceptualizado por JAY, MADISON y HAMILTON en *The Federalist Papers*<sup>54</sup>, en lo que supuso la primera exposición sobre el federalismo como nueva forma de Estado.

El otro enfoque, mucho más reciente y actualmente el enfoque mayoritario, prescinde del debate de la soberanía y considera que la naturaleza del Estado federal es independiente de su forma de creación, pudiendo pues existir tanto el federalismo por agregación como por devolución. Será a partir de la obra de Carl FRIEDRICH, que se impondrá un concepto más dinámico de lo que se entiende por Estado Federal. Para él el federalismo era un proceso dinámico más que una concepción estática ya que el juego de fuerzas centrífugas y centrípetas hace estar al Estado en constante evolución y puede hacer variar sus características a lo largo del tiempo<sup>55</sup>. Así, LOEWESTEIN afirmará que en oposición al Estado unitario “monolítico”, el Estado federal presenta un sistema de pluralismo territorial, estando las diferentes actividades estatales distribuidas entre el Estado central y el Estado Miembro<sup>56</sup>.

WHEARE en *Federal Government*, establece una definición formal del principio federal señalando que es «el método de distribución de competencias que hace que los gobiernos general y regionales sean cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes»<sup>57</sup>. En este sentido encontramos también la definición dada por ANDERSON que advierte que, para hablar de federalismo deben “existir dos niveles de gobierno constitucionalmente establecidos con cierta

---

<sup>54</sup> Los conocidos documentos fueron publicados entre 1787 y 1788 en diarios del Estado de Nueva York por James MADISON, Alexander HAMILTON y John JAY, con la finalidad de defender la obre constituyente de los ataques de los antifederalistas. Estos artículos fueron reagrupados posteriormente en la obra de conjunto *El Federalista*.

<sup>55</sup> FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, The Mall Pall Press, London, 1968.

<sup>56</sup> LOEWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p.357.

<sup>57</sup> WHEARE, Kenneth C., Govern ...op. cit., p. 86. El artículo original es WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, 4ª. Ed, Londres, Oxford University Press, 1963.

autonomía real respecto al otro y los gobiernos de cada nivel deben ser directamente responsables ante sus propios electorados”<sup>58</sup>

Por su parte, ELAZAR nos presenta una definición de federalismo como combinación de autogobierno y de gobierno compartido poniendo el acento en el concepto de pacto como expresión de la esencia de cualquier federalismo. Señala que “los principios federales aspiran a la combinación de autogobierno y gobierno compartido. En el sentido más amplio, el federalismo implica la vinculación de individuos, grupos y formas de gobierno en una unión duradera pero limitada, de manera que garantice una búsqueda activa de fines comunes y al mismo tiempo mantenga la integridad respectiva de cada una de las partes”<sup>59</sup>

Cabe destacar tres características de esta definición. En primer lugar, en los sistemas federales el elemento “autogobierno” implica un elemento territorial, diversidad en las unidades territoriales. En segundo lugar el federalismo así definido implica un vínculo contractual de carácter permanente o con vocación de serlo<sup>60</sup>. En tercer lugar el federalismo implica el reconocimiento constitucional de la distribución del poder, los sistemas federales distribuyen constitucionalmente sus competencias entre el gobierno central y las unidades federadas.

---

<sup>58</sup> ANDERSON, George, *Federalisme, una introducció*, IEA, Barcelona, 2008, p. 15.

<sup>59</sup> ELAZAR, Daniel J “Anàlisi del federalisme” en ELAZAR, Daniel J., *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2011, p. 121. El artículo original es el ya clásico *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

<sup>60</sup> Encontramos aquí la idea de pacto, muy recurrente en la obra de ELAZAR. Este autor señala que “todo pacto implica consentimiento, compromiso y acuerdo. La mayoría de pactos pretenden tener una duración ilimitada, si no perpetua.” ELAZAR, Daniel J., “La teoría política del pacto: orígens bíblics i desenvolupaments moderns” en ELAZAR, Daniel J., *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2011, p. 64. El artículo original es «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments», a *Publius*, vol. 10, núm. 4, Covenant, Polity, and Constitutionalism, (1980), pp. 3-30, publicado por Oxford University Press.

Como hemos señalado, el elemento “autogobierno” implica un elemento territorial que se manifiesta en la existencia de unas unidades federadas junto con una unidad central, así se nos presenta el federalismo como unidad en la diversidad, conceptos que no se deben presentar como opuestos. La unidad se debe oponer a la desunión, mientras que la diversidad se opone a la homogeneidad, de modo que se enfatizan las dimensiones e implicaciones políticas de cada una. De hecho ELAZAR indica que el federalismo y los términos relacionados expresan dos procesos simultáneos. La federalización implica a la vez la creación y el mantenimiento de la unidad y la difusión del poder en nombre de la diversidad. De hecho, es por ello que “el federalismo no se ha de situar en el continuum centralización descentralización, sino en un continuum completamente diferente, basado en la no-centralización o en la combinación efectiva de unidad y diversidad”<sup>61</sup>. El federalismo está pensado para lograr una cierta integración política de esa diversidad que se manifiesta por medio de nacionalidades, factores étnicos religiosos, ideológicos, sociales o relacionados con intereses, mediante la combinación de autogobierno con gobierno compartido<sup>62</sup>.

El principio federal lleva implícita la idea de pacto, la posibilidad de establecer un vínculo contractual de carácter permanente o con vocación de serlo. La idea de pacto informa e impregna cualquier cuestión relativa al federalismo, una idea que “define la justicia política, modela el comportamiento político y dirige a los seres humanos hacia una síntesis adecuadamente cívica de ambas cosas”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> ELAZAR, Daniel J “Anàlisi del federalisme” en ELAZAR, Daniel J., *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2011, pp. 190-191. El artículo original es el ya clásico *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

<sup>62</sup> Ibidem..pp.193 y 214.

<sup>63</sup> ELAZAR, Daniel J., “La teoria política del pacte: orígens bíblics i desenvolupaments moderns” en ELAZAR, Daniel J., *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2011, p. 59. El artículo original es «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments», a *Publius*, vol. 10, núm. 4, *Covenant, Polity, and Constitutionalism*, (1980), pp. 3-30, publicado por Oxford University Press. Para ELAZAR “un pacto es un acuerdo moralmente fundamentado o un

El término federal deriva del latín foedus, el cual, igual que el término hebreo brit, significa “pacto”. Básicamente, un sistema federal es un acuerdo, establecido y regulado mediante un pacto, cuyas relaciones internas reflejan una forma de compartir especial que ha de prevalecer entre las partes, basada en el reconocimiento mutuo de la integridad de cada socio y en el intento de promover una unidad especial entre ellos<sup>64</sup>.

Afirmaré ELAZAR que la esencia del federalismo no se encuentra en un conjunto particular de instituciones, sino en la institucionalización de unas relaciones particulares entre los que participan en la vida política. Consecuentemente, el federalismo es un fenómeno que proporciona muchas opciones para la organización de la autoridad y el poder político: y, a medida que se creen las relaciones adecuadas, se puede desarrollar una amplia variedad de estructuras políticas que encajen con principios federales<sup>65</sup>.

Por tanto el federalismo resuelve esa necesidad que tienen las partes de unirse con unos propósitos comunes y al mismo tiempo mantenerse separado para preservar y defender sus cuestiones particulares.

Las razones para apostar por esta forma son varias, una de las que señala en *Exploring Federalism* era la diversidad de ordenamientos federales. Otra la importancia de las ordenaciones federales asimétricas y también el hecho de que en un mundo marcado por la fragmentación, por el conflicto y por el nacionalismo

---

*acuerdo entre pueblos o entre partes que tienen un estatus independiente y suficientemente igual, basado en el consentimiento voluntario y establecido mediante juramentos o promesas mutuos en presencia de la autoridad relevante superior. Un pacto prevé una acción o una obligación conjunta para conseguir unos fines definidos (limitados o globales) bajo unas condiciones de respeto mutuo que protegen las integridades individuales de todas las partes".*  
*Ibidem..p.64.*

<sup>64</sup> ELAZAR, Daniel J “Anàlisi del..”, op. cit., pp. 120-121.

<sup>65</sup> ELAZAR, Daniel J “Anàlisi del...”, op. cit., p. 129

creciente, diversas formas de federalismo que combinaran autogobierno con gobierno compartido podrían ser la clave para la paz<sup>66</sup>.

Señala BLANCO VALDÉS que el hecho de que el federalismo sea por asociación o por devolución resulta de innegable relevancia “en los federalismos que nacieron con la finalidad de la integración estatal, esa misma finalidad generó, cuando menos en los momentos fundadores del respectivo Estado federal, una dinámica por virtud de la cual el objetivo prioritario de las unidades territoriales federadas tendía a ser la de su efectiva participación en la política federal –es decir, en el gobierno compartido o *shared rule*-. Mientras que en los que surgen con el objetivo de lograr la descentralización la tendencia será la contraria: la de subrayar la importancia del autogobierno (*self-rule*) de las diferentes unidades que conforman el Estado.”<sup>67</sup>

El federalismo por asociación o *coming together*, aparecerá como una realidad del siglo XIX y principios del SXX, teniendo como ejemplos paradigmáticos la experiencia de Estados Unidos, modelo originario del sistema federal, pero también la de otros estados como Suiza, Canadá, Alemania, Australia y Austria<sup>68</sup>, repartidos a lo largo de los tres continentes. La experiencia triunfó y el federalismo se generalizó a muchos otros Estados. Como ejemplos de federalismo por

---

<sup>66</sup> La idea de que en un mundo marcado por la fragmentación, el conflicto étnico y el nacionalismo creciente diversas formas de ordenación política federales que combinen autogobierno con gobierno compartido pueden proporcionar la clave para la paz, es una idea que impregna toda la obra comparada de Elazar. ELAZAR, Daniel J., “La revolució federalista i el camí cap a la pau” en ELAZAR, Daniel J., *Anàlisi del federalisme i altres textos, Generalitat de Catalunya*, Intitut d’Estudis Autònòmic, Barcelona, 2011. El artículo original podemos encontrarlo en «The Federalist Revolution and the Way to Peace », Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 1994: 2-16 (capítulo 1).

<sup>67</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012. P. 45

<sup>68</sup> Para un análisis sobre el nacimiento de estos Estados federales BLANCO VALDÉS, Roberto *Los rostros ...op. cit.*, pp.59 a 68. Para este autor el federalismo austriaco, junto con el de los Estados iberoamericanos, Venezuela, Argentina, México y Brasil, se situaría a caballo entre federalismo descentralizador y federalismo unificador.p.67.

devolución podemos ver algunos casos de estados iberoamericanos como Venezuela, Argentina, México o Brasil (aunque con ciertas peculiaridades<sup>69</sup>), y los casos de Bélgica, España, Rusia o Bosnia y Herzegovina.

Finalmente hemos de tener en cuenta que dentro de los Estados Federales no existe un modelo único, sino que hay tantos modelos como Estados federales existen. Así, podemos encontrar grandes diferencias en la organización territorial de los llamados Estados Federales<sup>70</sup> (a modo de ejemplo Alemania, Canadá o Estados Unidos, no cuentan con una organización idéntica). Es necesario por ello relacionar el federalismo con un complejo estructural, siendo necesario identificar como punto de partida una serie de elementos comunes a los Estados federales que podrían ser definatorios de su naturaleza<sup>71</sup>.

La obra de WATTS determina como características estructurales más comunes al federalismo las siguientes:

*“Dos ordenes de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos.  
Un reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y la  
distribución de fuentes de financiación entre los órdenes de gobierno, lo  
que garantiza unas áreas de plena autonomía para cada instancia.  
La provisión de un foro de representación para las diferentes opiniones  
regionales dentro de la instituciones políticas federales, comúnmente  
articulado bajo la particular forma de una segunda Cámara federal.*

---

<sup>69</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 68-69. Para este autor el federalismo austriaco, junto con el de los Estados iberoamericanos, Venezuela, Argentina, México y Brasil, se situaría a caballo entre federalismo descentralizador y federalismo unificador.

<sup>70</sup> Los estudios sobre sistemas federales comparados ponen aquí el acento, afirma Mac MAHON que una clasificación exacta de los Estados federales “nos llevaría casi a incluir tantos tipos como supuestos manejamos”, Mac MAHON, A, *Federalism; mature and emergent*. Doubleday & Company, New York, 1955, p. 4.

<sup>71</sup> *Ibidem..p.5*

*Una Constitución escrita dotada de supremacía, no reformable unilateralmente sino requiriendo el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes.*

*Un árbitro (en forma de tribunales o mediante organización de referendos) que regule las disputas entre gobiernos.*

*Procedimientos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental en aquellas áreas donde las competencias sean compartidas o se superpongan inevitablemente.”<sup>72</sup>*

Watts diferencia entre los conceptos de “federalismo”, “sistemas políticos federales” y “federaciones”. Define “federación” como “un sistema compuesto de gobierno que combina un gobierno central fuerte con unidades constituyentes fuertes, cada uno de ellos con poderes delegados por el pueblo en virtud de una Constitución, cada uno de ellos facultado para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, administrativas y fiscales, y cada uno de ellos con instituciones básicas elegidas directamente por los ciudadanos”<sup>73</sup>, en definitiva el Estado Federal “implica la combinación de gobierno compartido para algunos fines y autogobierno regional para otros en el marco de un sistema político único”<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> WATTS, Ronald L. *Sistemas Federales comparados*, Marcial Pons, Politopias, Madrid, 2006, p. 106. También en ANDERSON, George. *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid 2008 (Título original *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press-Forum of Federations, 2008), pp. 21-22. Características similares en: LOWENSTEIN, Karl,

<sup>73</sup> WATTS, Ronald L. España:¿una federación multinacional encubierta?, en TUDELA ARANDA, José y KNÜPLING, Félix (ed.) *España y modelos de federalismo*, CEPC, Fundación Manuel Gimenez Abad, Madrid 2010, p.60, también en *Sistemas Federales comparados*, Marcial Pons, Politopias, Madrid, 2006.

<sup>74</sup> WATTS, Ronald L. *Sistemas Federales comparados*, Marcial Pons, Politopias, Madrid, 2006, p.89

Según estas clasificaciones, el número de Estados Federales existentes en el mundo son más de 20. Watts considerará la existencia de 24 Estado Federales (Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Comores, Confederación Helvética, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Etiopía, Federación Rusa, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, República Federal de Alemania, República Federal de Yugoslavia, San Cristóbal y Nieves, Sudáfrica y Venezuela), Anderson considera la existencia de 28 (Añade Belau y Bosnia y Herzegovina, no menciona Yugoslavia y matiza otros tres Estados República Democrática del Congo, Irak y Sudán, aclarando que nos encontramos ante sociedades en conflicto en dónde sus Constituciones a pesar de ser federales no se encuentran todavía consolidadas<sup>75</sup>.

Basándonos en las características que la doctrina ha extraído de los Estados Federales podemos establecer junto con DE CARRERAS como características de estos las siguientes: “En primer lugar, una Constitución federal válida para todo el Estado, aprobada por un poder constituyente soberano formado por la libre voluntad de los ciudadanos, no producto de un pacto entre territorios. Esta Constitución garantiza la igualdad básica de los derechos de todos los ciudadanos mediante un ordenamiento jurídico común. Segundo, unas constituciones de los Estados miembros (en España, denominados Estatutos) que son las normas de cabecera superiores de un ordenamiento propio, sometidas, naturalmente, a la Constitución federal. Tercero, esta Constitución federal debe establecer un sistema para distribuir las competencias respectivas entre la federación y los Estados miembros. Cuarto, las relaciones entre la federación y los estados miembros no son de jerarquía política, sino de autonomía, y los conflictos que pueden suscitarse por las disputas en relación con las distintas esferas de competencia deben sustanciarse jurídicamente, mediante la aplicación de normas jurídicas –no políticamente, es decir, por razones de oportunidad o conveniencia- por un poder judicial independiente. Quinto, la federación y los Estados miembros no actúan como esferas separadas, sino que deben relacionarse entre ellos mediante mecanismos de participación y colaboración, de acuerdo con los principios de

---

<sup>75</sup> ANDERSON, George, *Federalisme, ...op. cit.* p. 15.

solidaridad y lealtad mutua, para contribuir así a la eficiencia y eficacia del Estado federal en su conjunto. Sexto, tanto la federación como los Estados miembros deben tener haciendas separadas que garanticen la igualdad de financiación de sus competencias y la solidaridad entre territorios”.<sup>76</sup>

Nuestro sistema cumple con todos estos elementos, aunque algunos únicamente de manera parcial. En primer lugar, nosotros contamos con una Constitución válida en todo el territorio español que garantiza la igualdad de los ciudadanos y que es aprobada por un poder constituyente soberano. WATTS establecía también la participación en la reforma de la misma de una parte significativa de las unidades constituyentes. En nuestro sistema el Senado participa en la reforma de la Constitución aunque, bien es sabido, que nuestro Senado no es una verdadera Cámara de Representación territorial, y no lo es ni por su composición ni por sus funciones, pero podemos considerar que una parte de este

---

<sup>76</sup> DE CARRERAS, Francesc *¿Es España un Estado Federal?*, en *Caffe Reggio* (9/09/2010). El autor indica que nuestro Estado autonómico cumple con todos estos elementos, incumpliendo parcialmente el quinto de ellos, dedicado a la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad del Estado y a las relaciones de colaboración. Otros autores, entre los que se encuentra RUIZ MIGUEL consideran que España no es un Estado federal, debido a que las Comunidades Autónomas no poseen una organización (un poder) judicial propia, para ello cita la STC 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su fundamento jurídico 42 señala de manera textual: *“una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad”*, RUIZ MIGUEL, Carlos, *España no es un Estado federal*, en *ABC*, Galicia (28/08/2010). A mi modo de ver, parece bastante desacertado el Tribunal Constitucional en contraponer Estado Autonómico a Estado Federal y más teniendo en cuenta que no existe un axioma federal sobre la adaptación del Poder Judicial a la forma de descentralización política, hay federaciones en las que el Poder judicial es único y en otras se encuentra descentralizado, WHEARE, Kenneth. C. *Govern ...op.cit.*, págs. 182 y sig.

Senado, los senadores elegidos por las Cámaras autonómicas, sí que representan a las Comunidades Autónomas. Es necesario hacer del Senado una verdadera Cámara de representación de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, unas *constituciones de los Estados miembros, normas de cabecera superiores de un ordenamiento propio, sometidas, naturalmente, a la Constitución federal*. En nuestro caso los Estatutos de Autonomía cumplen este papel, aunque el debate aquí podría radicar en el hecho de que los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, sean aprobados mediante Ley Orgánica del Estado.

En tercer lugar, que la *Constitución federal establezca un sistema para distribuir las competencias respectivas entre la federación y los Estados miembros*. En nuestra Constitución el reparto de competencias se encuentra parcialmente constitucionalizado. El reparto de competencias parte de la Constitución, pero no se termina en la propia Constitución, ésta reenvía a los Estatutos de Autonomía para que definan que competencias corresponde a cada Comunidad Autónoma<sup>77</sup>.

En cuanto lugar, *las relaciones entre la federación y los estados miembros no son de jerarquía política, sino de autonomía*, y los conflictos que pueden suscitarse por las disputas en relación con las distintas esferas de competencia deben sustanciarse jurídicamente, mediante la aplicación de normas jurídicas –no políticamente, es decir, por razones de oportunidad o conveniencia- por un poder judicial independiente. Nuestro sistema cumple con este punto, por un lado las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas son de competencia, así a modo de ejemplo, las relaciones entre una Ley autonómica y una Ley orgánica u ordinaria del Estado lo serán siempre de competencia. Además, las controversias que puedan producirse en el ejercicio de esas competencias son sustanciadas en vía judicial ante el Tribunal Constitucional fundamentalmente a través de dos mecanismos, el conflicto de competencias (positivo y negativo) y el recurso de inconstitucionalidad.

---

<sup>77</sup> AJA FERNANDEZ, Eliseo, *Federalismo y Reforma Constitucional*, Alianza Editorial, 2014 p. 157.

En quinto lugar, *que la federación y los Estados miembros no actúan como esferas separadas, sino que deben relacionarse entre ellos mediante mecanismos de participación y colaboración, de acuerdo con los principios de solidaridad y lealtad mutua, para contribuir así a la eficiencia y eficacia del Estado federal en su conjunto.* El Estado Autonómico tiene una carencia en este aspecto. A pesar de contar con mecanismos de cooperación todavía nuestro sistema de relaciones intergubernamentales es muy débil. La cooperación de carácter vertical es prácticamente nula cuando no muy difícil de sustanciar, las relaciones de carácter vertical presentan algunos déficits, falta de foros, pero sobre todo falta de cultura de la cooperación<sup>78</sup>. Todo ello será analizado en estas páginas. Pero resulta imprescindible que nuestro Estado implemente mecanismos de interrelación para un mejor funcionamiento del mismo.

Sexto, tanto la federación como los Estados miembros deben *tener haciendas separadas* que garanticen la igualdad de financiación de sus competencias y la solidaridad entre territorios. Esto también es cumplido por el Estado autonómico, ahora bien, se muestra necesario constitucionalizar algunos principios en relación al sistema de financiación y modificar el sistema LOFCA.

Que la federalización parece ser la desembocadura normal de nuestro sistema es algo que ya fue puesto de manifiesto por la doctrina de manera muy temprana<sup>79</sup>. Como advierte GARCÍA DE ENTERRÍA, “el Tribunal Constitucional, ayudado resueltamente por los juristas, ha sabido inducir del parco Título VIII de la Constitución un verdadero sistema general, ineludible para el funcionamiento

---

<sup>78</sup> Advierte Tudela que “el federalismo no es un sistema sencillo. Exige múltiples equilibrios y de una buena ingeniería jurídica. Pero más allá de ello exige una cultura de poder. Una cultura que implica respeto a la diversidad y aceptación de la unidad, que implica lealtad y colaboración en la convicción de que desde la unión se obtiene el mayor beneficio para el sujeto, irrenunciable a toda acción del poder público, el ciudadano” en TUDELA ARANDA, José, *El Estado desconcertado ...op. cit.*

<sup>79</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El futuro de las autonomías territoriales”, en *España, un presente para el futuro*, (VVAA) Tomo II, Cívitas, 1985.

jurídico del mecanismo entero. (..) resulta claro que ese “sistema general” descubierto por el Tribunal Constitucional como base de toda la estructura es, precisamente, un sistema federal, que se obtiene de la interpretación de la Constitución y de los Estatutos, como es obligado, pero que tiene constantemente en cuenta los conceptos, los criterios y la jurisprudencia de los grandes sistemas federales hoy en funcionamiento”<sup>80</sup>

En nuestro Estado se puede producir una paradoja (o ironía) difícilmente solucionable; como es sabido, los Estados federales que cuentan con fuertes nacionalismos en los Estados federados suelen ser federaciones más inestables, pero paradójicamente, es el sistema federal el que más les conviene, no hay otra salida que el federalismo<sup>81</sup>. Aquí entran, como posible solución al problema, aunque de carácter coyuntural, las “asimetrías”.

Es importante conectar federalismo y democracia<sup>82</sup>, resulta evidente que no es una relación de necesidad, existen Estados democráticos que no son federales, pero es indudable que el federalismo añade una capa de protección a la democracia<sup>83</sup>. James MADISON en el Artículo 51 de El Federalista, explica la diferencia existente entre el sistema de equilibrio de poderes (*checks and balances*) propio de un Estado unitario y el que caracteriza la estructura general de un Estado federal, existe tanto un reparto horizontal de poderes como un reparto vertical, afirmará Madison que con ello surge una doble seguridad para los derechos del pueblo<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre el modelo autonómico ...op. cit., pp. 15 y sigs.

<sup>81</sup> KATZ, Ellis “El federalisme en diferents països del món” en *Aspectes del federalisme actual*, Generalitat de Catalunya, IEA, Quaderns de treball nº23, 1989.Pp. 25-37.

<sup>82</sup> DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalism*. 1970, p. 9.

<sup>83</sup> ANDERSON, George “La relevancia política del federalismo del siglo XXI”, en TUDELA ARANDA, José y KNÜPLING, Félix (ed.) *España y modelos de federalismo*, CEPC, Fundación Manuel Gimenez Abad, Madrid 2010.

<sup>84</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, *El federalista*, Generalitat de Catalunya, Intitut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009. Artículo 51, pp. 430-436. “La principal garantía contra una concentración gradual de las diversas potestades en la misma

En los sistemas federales, además de la división horizontal de poderes, existe una división vertical, entre la federación y los Estados que cumple igualmente funciones de garantía para los ciudadanos, añadiendo una capa de protección a nuestra democracia (La teoría de la división de poderes formulada por Montesquieu y recogida por las Constituciones Francesa y americana desde finales del siglo XVIII, se extendió a todos los Estados liberales como una condición esencial de la libertad de los ciudadanos, puesto que la división del poder protegía contra el posible despotismo de los gobernantes) con el Estado social funcionan mejor los sistemas descentralizados y el federalismo cooperativo<sup>85</sup>.

Muchos autores, que generalmente utilizan una definición bastante restringida de lo que es una federación<sup>86</sup>, han intentado subrayar por activa y por pasiva que nuestro Estado no puede ubicarse dentro de las federaciones, poniendo de manifiesto una serie de deficiencias de nuestro sistema, entre otras cuestiones las más recurrentes son el hecho de que nuestro Senado no sea verdaderamente una Cámara de representación territorial, la existencia de un Poder Judicial único, la dependencia financiera de muchas Comunidades Autónomas o el carácter “negociado” de los Estatutos de Autonomía. La asunción de una definición más amplia y menos dogmática de federación nos puede llevar a afirmar, junto con otros autores, que España es una federación<sup>87</sup>, que evidentemente presenta una

---

*rama consiste en dar a los que administran cada departamento los medios constitucionales y las motivaciones personales para oponerse a las invasiones de los otros”, p. 431*

<sup>85</sup> AJA FERNANDEZ, Eliseo, *El estado autonómico: federalism...op.cit.* pp. 156 y sigs.

<sup>86</sup> Por ejemplo la realizada por WHEARE, K.C en *Federal Government*, 4ª ed, Oxford University Press, Londres, 1963, pp. 1-15, que define Gobierno federal de un modo muy restrictivo. La ventaja evidente de este tipo de definiciones es la precisión, pero la extremada rigidez de la misma hace que incluso sistemas federales clásicos no satisficieran todos los criterios de la misma.

<sup>87</sup> AGRANOFF, R y RAMOS GALLARÍN, J.R, “Toward Federal Democracy in Spain: An examination of Intergovernmental Relations”, *Publius: The Journal of Federalism*, nº 27, 1997, pp. 1-38. ANDERSON, George “La relevancia política del federalism en el SXXI”, en

serie de particularidades. Los modelos teóricos no constituyen modelos cerrados y homogéneos sino que dentro de cada categoría existen variantes y numerosos matices. Kelsen propuso que, entre los dos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los extremos existentes<sup>88</sup>.

En esta óptica, CAAMAÑO, siguiendo a Preston King señala que “la España de las autonomías es una federación sin federalismo y esa ausencia de lo imprescindible explica en buena medida la difícil situación en la que nos encontramos<sup>89</sup>” ELAZAR y WATTS afirmarán que “España es una federación en todo, salvo en lo concerniente a su denominación”<sup>90</sup>. A pesar de ello, en nuestro Estado resta el problema de pensar federalmente, de tener una perspectiva abierta a entender un Estado que es diverso y que no se puede tratar desde ópticas y conceptos monistas o centralistas, con ello “la España de hoy es un Estado de armazón federal sin cultura federal”<sup>91</sup>, el nuestro no es un problema de acomodo jurídico o institucional; nuestro problema es, sobre todo, de cultura política<sup>92</sup>.

Algunos autores niegan la condición de Estado Federal de nuestro Estado autonómico, no por un problema de ingeniería constitucional ni por ningún defecto de tipo técnico, sino simplemente por un problema de legitimidad del mismo<sup>93</sup>. Con este razonamiento, para ser un Estado Federal necesitaría dotarse de una

---

*España y modelos de Federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pág. 46.

<sup>88</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, 15ª edición, México, 1979. pp. 274-275

<sup>89</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia...op. cit.*, p. 18.

<sup>90</sup> Podemos encontrar esta afirmación en la obra de ELAZAR, Daniel J *Federal Systems of the world. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, London, 2ªed. 1994, p. 223, y reiterada por WATTS, Ronald L. *Sistemas...op.cit.*,p. 92, quien afirma que España “como resultado del desarrollo de la Constitución de 1978 se ha convertido en la práctica en una completa federación salvo en la denominación”.

<sup>91</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia...op. cit.*, p. 28.

<sup>92</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia...op. cit.*, p. 45.

<sup>93</sup> VVAA, *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, Fundación Alfonso Perales, 2012.p. 18. En el mismo sentido OLIVER ARAUJO, Joan, “España en la Encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.), *El Futuro Territorial...op. cit.*, p.61.

legitimidad de origen como presupuesto para recuperar la legitimidad de ejercicio, que el Estado Autonómico ha tenido, pero que ha ido perdiendo en los últimos años.

Reconociendo que el nuestro es un Estado de estructura federal, deberíamos dar un paso más. En un momento en que la necesidad de reforma constitucional es innegable, en que la estructura del Estado está en tela de juicio, la opción es avanzar en la federalización de nuestro Estado y en el consiguiente cierre del sistema<sup>94</sup>.

## **5.- HACIA LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Actualmente nos encontramos con la incapacidad de nuestro modelo territorial para dar cabida y soluciones a las tensiones existentes entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas. Hemos de repensar el modelo puesto que el actual presenta una serie de disfuncionalidades a las que es imprescindible dar solución<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> De manera temprana aparecen trabajos en los que tras analizar los problemas que un modelo parcialmente desconstitucionalizado y abierto como el nuestro conlleva, proponen soluciones en clave federal, entre otros AJA FERNANDEZ, Eliseo, *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 1999; AJA, Eliseo, VIVER PI-SUNYER, Carles, “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 23. Núm. 69. Septiembre-Diciembre 2003; ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias”, *Foro Nueva Época*, nº.5, 2007; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “La constitucionalización del Estado Autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº9, 1997; TEROL BECERRA, José Manuel (Coord.), *El Estado Autonómico in fieri. La Reforma ...op. cit.*; VERNET I LLOBET, Jaume, “La apertura del sistema autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº.14, 2002.

<sup>95</sup> En MARTÍN CUBAS, Joaquin; PÉREZ, Jose A.; ROMERO, Joan; SOLER SANCHEZ, Margarita; VIDAL BENEYTO, Jose M. *El federalismo plurinacional ¿Fin del viaje para el Estado autonómico?*, Diaz Pons Ed, 2013, pág. 10. Los autores defienden que en esta España

Por ello el federalismo proporciona modelos muy flexibles de gobierno plural y multinivel, fundamentados en el consentimiento mutuo, en el coejercicio del poder político y en la colaboración y cooperación, con gran capacidad para conciliar los diferentes sentimientos identitarios de pertenencia, de convivencia de la diversidad en la unidad, mediante una estructura política de integración en una realidad global que se sobrepone e integra a las partes que la componen y dónde el poder está distribuido conforme al principio de subsidiariedad”<sup>96</sup>. Garantía y reconocimiento de la igualdad en la diversidad para un Estado como el nuestro con diferentes sensibilidades, un Estado complejo al que debemos dar solución manteniendo la igualdad de todos los ciudadanos y reconociendo la diversidad territorial.

La federalización del estado nos permite corregir, por un lado, muchos problemas técnico-jurídicos que no son nuevos y por otro, problemas de carácter más político, relativos al encaje de los territorios en el Estado. Los problemas de carácter técnico han sido apreciados y puestos de manifiesto por la doctrina a lo largo de nuestra historia constitucional reciente.

Nuestro modelo de convivencia es ya materialmente federal desde hace años, aunque carece de los mecanismos de articulación propios de los Estados

---

inacabada que de nuevo se agita, “más que un “problema”, existe una realidad compleja en construcción. “Es un proceso que requerirá mucha sofisticación democrática, mucho diálogo, mucha negociación y mucha pedagogía”. Comparto la opinión de los autores en la necesidad de que para avanzar se necesita de la consecución de una nueva generación de Acuerdos Políticos de Estado, pero es necesario añadir que estos Acuerdos no pueden dejar fuera a las CCAA. Estos nuevos acuerdos ya no pueden ser únicamente entre partidos políticos, como ha sido habitual en nuestra tradición política, es necesario que sean también entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se abre un momento nuevo en el que las CCAA deben ser auténticos actores a la hora de decidir el camino que debe seguir nuestra organización territorial, es decir, a la hora de decidir cómo va a ser el proyecto de común para los próximos años.

<sup>96</sup> VVAA, *Por una Reforma... op. cit.*, p. 29

Federales. Es necesario “superar cualitativamente nuestro actual modelo político de organización territorial mediante un orden netamente federal, formalizándolo en la constitución como continuidad y desembocadura natural, en lo material, de un orden construido dinámicamente a lo largo de muchos años desde el respeto al pluralismo y a la consiguiente descentralización territorial del poder político”<sup>97</sup>. Debemos avanzar hacia un nuevo marco político que permita la participación y cooperación de los diversos actores, con mecanismos suficientes y efectivos para la resolución de conflictos.

Por todo ello es necesario emprender una reforma constitucional en clave federal de la organización territorial donde, como mínimo, se incluyan algunos aspectos fundamentales como son, la incorporación del mapa autonómico, la clarificación del reparto de competencias, la articulación de mecanismos de colaboración, cooperación y participación, la reforma del Senado y las bases de un nuevo modelo de financiación.

Una vez definido el mapa autonómico, este debería incluirse en la Constitución, eliminando también todo lo que la CE tiene de derecho transitorio, es decir, todos aquellos preceptos que permitieron en su día el acceso al autogobierno y la descentralización del Estado y que, una vez acabado el proceso autonómico, han perdido su virtualidad.

Es necesario clarificar el reparto de competencias en la Constitución. En nuestro sistema rige el principio dispositivo, el reparto del poder se realiza mediante un juego entre Constitución y Estatutos de Autonomía. Así, las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía podrán asumir todas las competencias que consideren, con la limitación de las establecidas en el artículo 149.1CE como competencias exclusivas del Estado.

En los Estados federales el reparto de competencias se realiza en la Constitución. Sería necesario incorporar a la misma el reparto competencial, bien

---

<sup>97</sup> VVAA, *Por una Reforma... op. cit*, p. 30.

con un sistema de lista única dónde se establecieran las competencias del Estado y una cláusula residual en favor de las Comunidades autónomas, o bien con un sistema de doble lista dónde se recoja que competencias tiene el Estado, que competencias las CCAA y se establezca una cláusula residual en favor de éstas últimas.

La articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, coordinación y participación resulta fundamental para un ejercicio más eficaz de las competencias. Durante estos años el proceso de descentralización del Estado no ha llevado aparejado la implementación de mecanismos de interrelación, ni de carácter vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni de carácter horizontal, de las Comunidades Autónomas entre sí. De hecho deberemos esperar hasta 2004, con la creación de la Conferencia de Presidentes para ver, por primera vez reunidos, al Presidente del Gobierno con las Presidentes Autonómicos.

El principal problema de la cooperación, además de la falta de foros dónde pueda producirse y de los obstáculos existentes para la firma de convenios, se encuentra en la voluntad política de cooperar. Cooperar o no hacerlo depende de la voluntad del Gobierno de turno y en nuestro Estado no existe una verdadera cultura federal; de hecho, la Conferencia de Presidentes lleva sin reunirse desde 2012.

Otra de las cuestiones que es necesario abordar para el mejor funcionamiento del Estado es la reforma del Senado. La necesidad de tener una segunda Cámara que represente a los Estados Miembros en los Estados descentralizados es de sobra conocida. Nuestra Constitución establece que el Senado es la Cámara de representación territorial, pero en la práctica esto no se cumple, ni por su composición, ni por sus funciones. En nuestro sistema el Senado funciona como una cámara de segunda lectura siempre supeditada al Congreso y resulta, por tanto, muy poco útil. Es necesaria una Cámara donde estén representadas las CCAA y dónde se pueda articular la participación de las mismas en la política del Estado.

Otro tema pendiente que es necesario abordar es la reforma de la financiación de las CCAA, son ellas las que ejercen el grueso de las competencias relacionadas con el Estado del Bienestar.

Es fundamental además que todas estas reformas, que permitirían un mejor funcionamiento del Estado, vengán acompañadas de un nuevo pacto federal. Casi tan importante es la reforma constitucional como el cambio de cultura política, aunque esto es más difícil de realizar ya que supone un cambio de mentalidades. El cambio en la estructura constitucional es un paso importante y una cosa puede llevar a la otra, pero resulta imprescindible para el buen funcionamiento del sistema que todos los actores (Estado, Comunidades autónomas, partidos políticos) interioricen la cultura federal y actúen bajo los principios de cooperación, participación y lealtad federal.

MARTÍN CUBAS; PÉREZ.; ROMERO; SOLER SANCHEZ y VIDAL apuestan por el llamado “federalismo plurinacional”, que como señalan, “nada tiene que ver con el de cooperación tradicional, y mucho menos con el de “fachada” o de “contención”, es la vía más transitable si España quiere evitarse el choque de trenes”. Los autores resumen este tipo de federalismo en palabras de RAMÓN MÁIZ, federalismo que permite, en primer lugar, ensayar la acomodación de la diversidad no sólo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora desde los planos cultural, político y económico; puede ser un buen lugar de encuentro que, sin aspirar a acabar con los nacionalismos de Estado o contra el Estado, “pueden proveer de n ámbito de negociación y pacto con múltiples ganadores suficientemente atractivo frente a cualquier otra alternativa”; institucionaliza democráticamente el pluralismo ideológico, cultural y territorial no solo como un hecho irremediable, sino como un auténtico valor político constitucional que más que preservar hay que construir entre todos; implica, finalmente, un reconocimiento activo, en una perspectiva de pacto- clásico foedus latino-, de compilación solidaria desde la diferencia. Se representa así como un juego de coordinación de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un

Estado complejo.<sup>98</sup> Esta variante, de federalismo plurinacional e inclusivo es considerada la “mejor forma para organizar la distribución territorial del poder en un Estado compuesto, para gobernar la complejidad y gestionar la interdependencia y para dar sentido a los principios de solidaridad interterritorial y de ciudadanía y respeto a la diversidad nacional<sup>99</sup>.

#### **a.- Incorporación del mapa autonómico y eliminación del derecho transitorio.**

Cuando se redactó la Constitución no se sabía a ciencia cierta cuantas Comunidades Autónomas iban a conformarse, ni el grado de descentralización que iba a alcanzar nuestro Estado. La Constitución se limitó a regular un proceso de acceso a la autonomía, trazó el camino hacia la descentralización y dejó en manos del legislador ordinario la concreción del mismo.

Con ello, nuestra Norma Fundamental no cita las Comunidades Autónomas que la componen<sup>100</sup>. La inclusión en el texto Constitucional de las mismas cumpliría una función de integración simbólica que facilitaría el cierre de otros elementos del sistema. Pero la determinación de las unidades federadas va mucho más allá que el simple reconocimiento, es el establecer cuál es la naturaleza que se le reconoce a las mismas que debería conllevar entre otras cuestiones su capacidad para aprobar sus normas institucionales básicas sin la concurrencia del Estado.

En relación con la denominación ya lo hemos señalado con anterioridad, el nombre no es determinante, podemos seguir llamándolas Comunidades

---

<sup>98</sup> MÁIZ, Ramón, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Tres Fronteras, Murcia, 2008, págs. 259-285.

<sup>99</sup> MARTÍN CUBAS, Joaquin; PÉREZ, Jose A.; ROMERO, Joan; SOLER SANCHEZ, Margarita; VIDAL BENEYTO, Jose M. *El federalismo ...op. cit.*, pág. 49.

<sup>100</sup> Sobre los posibles criterios para la introducción de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución vid. *Informe del Consejo de Estado sobre Modificaciones de la Constitución Española*, Febrero 2006.

Autónomas o dar un salto simbólico hacia su denominación como Estados Federados, las consecuencias de una u otra son más de carácter simbólico que de contenido práctico. En el caso del Estado debería reconocerse su carácter federal en la Constitución, aunque siga llamándose Estado Autónomo

Por otro lado, el Título VIII de la Constitución, a excepción de algunas cuestiones en él señaladas, carece de virtualidad. Muchos de los preceptos del Título VIII son de carácter procedimental, regulando el proceso de acceso a la autonomía, dirigiéndose a la configuración inicial de las Comunidades autónomas, desde el punto de vista material, se trata de normas de carácter transitorio (a pesar de no estar recogidas en disposiciones transitorias) que, una vez aplicadas, han perdido su valor. Cabe reseñar como normas que tienen este carácter transitorio: Art. 143 (iniciativa proceso autonómico), Art. 144 (previsiones de iniciativas fallidas o iniciales), Art. 146 (elaboración de los Estatutos), Art. 147.2 (contenido mínimo de los EA), Art. 148.1 (límite inicial de competencia para algunas CCAA), Art. 151 (iniciativa reforzada y elaboración de los EEAA)<sup>101</sup>. De manera paradigmática, nuestra norma fundamental contiene, en su Título VIII, muchas normas relativas a la organización territorial del Estado que carecen de vigencia, mientras que muchas otras, que son materialmente constitucionales, no se encuentran recogidas en el texto de la Constitución<sup>102</sup>.

Es necesaria la reforma de la CE para incorporar la constitución territorial del Estado. Quedaría limpia de derecho transitorio, de todo lo que aún tiene de norma para la descentralización, de todo el derecho de un “proceso autonómico” que ya es historia<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> AJA, Eliseo, VIVER PI-SUNYER, Carles, “Valoración de 25 años ...op. cit., p. 72 y sigs.

<sup>102</sup> Como por ejemplo la Constitución Territorial, CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La constitución territorial ...op. cit, p. 62, nos habla de la necesidad de hacer coincidir Constitución territorial del Estado y Constitución formal, que en nuestro caso no coinciden.

<sup>103</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro “La Constitución ...op. cit.

## **b.- Clarificación y constitucionalización del reparto competencial**

En los Estados descentralizados conviven dos niveles de instituciones, cada uno con una organización institucional propia, que actúan en el marco de sus competencias. Es por ello fundamental determinar los sectores en que cada uno puede ejercer sus competencias y cuáles son estas competencias.

En nuestro sistema, la distribución de competencias parte de la Constitución pero no termina en ella, sino que esta reenvía a los Estatutos de Autonomía para que definan que competencias le corresponde a cada Comunidad Autónoma. Y ello a través del llamado “principio dispositivo”, en virtud del cual todo aquello que no es competencia exclusiva del Estado puede ser asumido por las Comunidades Autónomas mediante sus Estatutos.

La existencia del principio dispositivo podía tener una justificación en el momento en que no se sabía hacia donde iba a avanzar el Estado ni que grado de descentralización iba a alcanzar. A día de hoy con las 17 Comunidades Autónomas constituidas y funcionando correctamente y con una jurisprudencia bastante asentada sobre el reparto competencial, carece de sentido mantener el esquema de reparto de poder establecido por el constituyente del 78.

El hecho de que la Comunidad Autónoma tenga las competencias que le otorga sus Estatuto obligó a tener siempre en cuenta ambas normas para saber de quién era la competencia<sup>104</sup>. A este binomio el Tribunal Constitucional lo denominó “bloque de constitucionalidad” ya que, ante una controversia y para determinar a que instancia le corresponde una determinada competencia el Tribunal deberá estar no solo a aquello establecido en la Constitución, sino también a lo que dice el Estatuto.

---

<sup>104</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro “La estructura del Estado...op. cit.

Hemos visto con anterioridad que en los sistemas federales el reparto de competencias se realiza en la Constitución<sup>105</sup>, es ésta la que debe contener el reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, eliminando el principio dispositivo. Además resulta imprescindible que las unidades federadas participen en la elaboración de la norma federal<sup>106</sup>.

La claridad del reparto competencial es esencial para asegurar la eficacia del sistema en su conjunto, pero también para garantizar la autonomía y la responsabilidad en cada nivel<sup>107</sup> y esto es clave para garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático. Un buen reparto de competencias nos permitiría dirimir la responsabilidad de las acciones, el ciudadano sabría a quién pedir responsabilidades. Pero un reparto claro ayuda a que se generen un menor número de conflictos competenciales<sup>108</sup>.

Resulta necesario constitucionalizar nuestro sistema competencial. Existen diversas formas de llevar esto a cabo, TORNOS MAS apuesta por un sistema de triple lista (competencias exclusivas del estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas y concurrentes) y una cláusula residual a favor del Estado<sup>109</sup>. También se puede optar por un sistema de lista única dónde se establecieran las

---

<sup>105</sup> WATTS, Ronald L. *Sistemas...*, 2006, p. 106; ANDERSON, George. *Una introducción...* pp. 21-22

<sup>106</sup> Ello se puede conseguir con la Reforma del Senado, estableciéndolo como verdadera Cámara de representación de las Comunidades Autónomas y haciéndola participar del proceso de reforma constitucional.

<sup>107</sup> TORNOS MAS, Joaquín, "El Estado de las autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal", IDP, *Fundación Gimenez Abad*, p.10.

<sup>108</sup> Advierte AJA que a pesar de que la mayor parte de los criterios constitucionales sobre reparto de competencias son conocidos la conflictividad persiste, bien porque el TC no ha sabido dar una respuesta convincente, bien porque los gobiernos estatal y autonómico prefieren estar anclados en la senda de la conflictividad. AJA FERNANDEZ, Eliseo, *Federalismo ...op. cit*, p. 190.

<sup>109</sup> TORNOS MAS, Joaquín, "El Estado de las autonomías...op. cit.", p.7, en dónde afirma que la cláusula residual debería ser a favor del Estado debido al carácter de federalismo de devolución que tiene España.

competencias del Estado y una cláusula residual en favor de las Comunidades autónomas, o bien por un sistema de doble lista dónde se recoja que competencias tiene el Estado, que competencias las CCAA y se establezca una cláusula residual en favor de éstas últimas. Cualquiera de estas tres opciones es adecuada, ahora bien, desde nuestro punto de vista la cláusulas residual debería jugar siempre en favor de las Comunidades Autónomas, por ser la administración más cercana al ciudadano.

El listado de competencias en todo Estado descentralizado refleja el equilibrio entre unidad y autonomía, en este sentido debemos hacer una reflexión sobre cuál sería el nivel que mejor ejercería la competencia antes de realizar el reparto. Ese ejercicio no debe verse como una lucha de poder, sino pensar en cual va a ser el mejor funcionamiento del Estado, es decir, quien puede ser más eficiente ejerciendo cada competencia. Esto reviste un carácter complejo y por tanto técnicos y expertos deberían determinar estos extremos.

Además si se suprime el principio dispositivo se pierde de alguna manera la diversidad de niveles competenciales que éste generaba. Resultará importante reconocer algunos hechos diferenciales y quizá algunas asimetrías en relación a competencias como: lengua o derecho civil<sup>110</sup>. Uno de los retos que deberá afrontar

---

<sup>110</sup> Sobre hechos diferenciales ha existido un intenso debate, algunos de estos debates se encuentran recogidos en: SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José, “Estado autonómico y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº. 24, 2001, pp. 153-166.

GARCÍA ROCA, Javier, “¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?”, *Cuadernos de derecho público*, nº 11, 2000, págs. 73-110; LÓPEZ Aguilar, Juan Fernando, “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº. 19, 1998, pp. 121-145; DE CARRERAS SERRA, Francesc, “Los hechos diferenciales en la Constitución”, *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*, Miguel Ángel Ramiro Avilés, Gregorio Peces-Barba (coords.), 2004, pp. 451-476; CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier, “Hechos diferenciales y compromisos apócrifos”, *Estado, nación y soberanía: (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.) ,2000, pp. 103-127; TAJADURA TEJADA, Javier, “Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes”, *Estado, nación y soberanía : (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.), 2000, pp. 148-162; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Los hechos

nuestro nuevo modelo es el del encaje de las singularidades políticas catalana y vasca en el conjunto del Estado, para ello será preciso determinar una fórmula que combine la singularidad suficiente para Cataluña y aceptable para el resto del Estado<sup>111</sup>.

Una vez establecido el reparto en la Constitución el Estatuto de Autonomía deja de tener la naturaleza actual de norma creadora de la Comunidad Autónoma y norma de reparto competencial. Al no ser ya ésta una norma atributiva de competencias deberíamos plantearnos la posibilidad de que sean las Comunidades Autónomas las que aprueben mediante ley autonómica sus propios Estatutos de Autonomía. Se convierte en una norma estrictamente autonómica con un cometido básicamente organizativo y que ya no forma parte del bloque de constitucionalidad.

Para que exista un mayor control sobre esta norma se debería recuperar el control previo de constitucionalidad<sup>112</sup> para los Estatutos de Autonomía, así nos aseguraríamos que, una norma que es refrendada por los ciudadanos no sea declarada inconstitucional a posteriori, como ya pasó con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

---

diferenciales y la evolución del estado autonómico”, *Estado, nación y soberanía: (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.), 2000, pp. 85-102; FONT LLOVET, Tomás, “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación” *Revista de estudios autonómicos*, nº. 1, 2002 (Ejemplar dedicado a: La Cooperación en el Estado Autonómico), pp. 37-56.

<sup>111</sup> En el mismo sentido TUDELA ARANDA, José, “¿Reforma constitucional ...op. cit., p.264.

<sup>112</sup> El autor señala que el control a posteriori de los Estatutos de Autonomía plantea el problema clásico de control de cualquier norma sobre la que ha habido un pronunciamiento popular directo. Con ello aboga por la incorporación del mecanismo de recurso previo, ya que durante mucho tiempo se estuvo utilizando la técnica de “la interpretación conforme” de los preceptos estatutarios. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “El control previo a los veinte años de supresión”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº4, 2006 (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes / coord. por Juan Luis Requejo Pagés), p. 17.

El artículo 149.1 CE reserva al Estado un conjunto de competencias exclusivas sobre un listado de materias, por otro lado, el artículo 148 CE contiene otro listado de materias sobre las que las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del 143 CE podían asumir competencias. En cambio, las Comunidades autónomas que accedieron por la vía del 151 CE, pudieron incorporar a sus Estatutos todas aquellas competencias que no estaban reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE. Aunque el artículo 149 CE no refleja la verdadera naturaleza de esas competencias pues hay muchas allí descritas que no lo son.

El hecho que la Constitución remita a los Estatutos de Autonomía la concreción de las competencias que asume cada Comunidad Autónoma genera una cierta inseguridad sobre las competencias de las mismas, además de ser una fuente de conflictos. La apertura del sistema hace que las Comunidades Autónomas reclamen sucesivas competencias, sin que se determine con coherencia que nivel puede ejercerla más eficientemente.

Además se ha producido una extensión de la normativa básica, de este modo, a pesar de que el Tribunal Constitucional había establecido una serie de cautelas ante la fuerza expansiva de lo básico como título de intervención del Estado, lo cierto es que mediante decreto o incluso mediante simples órdenes ministeriales, se llegaron a dejar sin contenido leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas<sup>113</sup>. Como advierte CAAMAÑO “las leyes del Estado comenzaron a invocar títulos competenciales horizontales que vaciaron algunas facultades relevantes constitucionalmente atribuidas a las Comunidades Autónomas. De repente, casi todas las leyes del Estado establecían “condiciones básicas” que garantizaban la “igualdad de los españoles” (art. 149.1.1 CE); la declaración de un puerto como puerto de interés general convertía a los pequeños

---

<sup>113</sup> Vid. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “El abandono de “lo básico”. Estado Autonómico y mitos fundacionales”, Anuario de derecho constitucional y parlamentario, nº12-13, 2000-2001, pp. 87-112.

puertos cercanos, deportivos o dedicados a la pesca de bajura y artesanal, también en puertos del Estado.”<sup>114</sup>

Otra injerencia realizada por el Estado en las competencias de las Comunidades autónomas ha sido la realizada con el argumento de la necesidad de garantizar la igualdad o la eficacia en el ejercicio de las competencias. Esto ha supuesto una intromisión del Estado en el ámbito de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y ha generado duplicidades<sup>115</sup>.

Sería necesario estudiar previamente que nivel, si el Estado o la Comunidad Autónoma, puede ejercer más eficientemente la competencia. Establecer un listado

### **c.- La Federalización del Poder Judicial**

Sobre la federalización del Poder Judicial no existe un axioma federal<sup>116</sup>, los comparatistas no consideran la descentralización del mismo como una de las características de este tipo de Estados, de este modo podemos encontrar federaciones en donde el Poder Judicial se encuentra descentralizado y en otras donde es unitario. Por tanto no es una cuestión de carácter fundamental, pero quizá resultaría positivo plantearnos la posibilidad de la descentralización del Poder Judicial.

La STC 31/2010, que declaró inconstitucional el artículo 97 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cerró la vía a la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas consecuentes con una reforma en sentido federal

---

<sup>114</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia...op. cit.*, p.56.

<sup>115</sup> Informe “Por una reforma Federal del Estado Autonomico”, p. 54.

<sup>116</sup> WHEARE, Kennth, C, *Govern Federal,,op cit*, p. 182 y sigs.

## **1. La configuración del Poder Judicial**

La Constitución Española en su Título VI, que comprende los artículos 117 a 127, bajo la rúbrica “Del Poder Judicial”, contiene las normas fundamentales del ordenamiento jurídico español en materia de organización y funcionamiento de la judicatura.

Uno de los temas más novedosos del sistema político institucional implantado por la Constitución del 1978 fue el establecimiento de un modelo de organización territorial ampliamente descentralizado, un modelo que no ha tenido reflejo en la organización del Poder Judicial. Mientras que el principio autonómico, que se encuentra consagrado en el artículo 2 CE y desarrollado en el Título VIII, ha tenido importancia tanto en el poder legislativo, Parlamentos autonómicos elegidos por sufragio universal, como en el Poder Ejecutivo, reflejado en Gobiernos Autonómicos nacidos de las mayorías parlamentarias, el Poder Judicial por su parte, ha quedado fuera de la tendencia federalizante del Estado Autonómico, configurándose el mismo como un poder único<sup>117</sup>.

La Constitución Española, en su artículo 117.5, consagra el principio de unidad jurisdiccional, del que dice “es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, ello implica que todos los órganos judiciales componen una organización única, el Poder Judicial, y se encuentran sometidos al mismo régimen jurídico.

El principio de unidad conlleva que el Poder Judicial es único para todo el territorio español, de este modo, y como ya señalábamos anteriormente, aunque el Estado español se configura como un Estado descentralizado, no existen Poderes Judiciales Regionales, existen órganos del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el Poder Judicial es un poder del Estado y no de las Comunidades Autónomas; ni siquiera los órganos en los que culmina la organización judicial en las CCAA, es decir, los Tribunales Superiores de Justicia,

---

<sup>117</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. “Poder Judicial y Reformas Estatutarias”, *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial. Revista General del Derecho Constitucional*, nº1. Madris 2006. Iustel. pags 55 a 96

pueden considerarse como órganos autonómicos<sup>118</sup>, aunque su función se circunscriba al territorio de la CCAA. La relación del TSJ con “la CCAA no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede”(STC 25/1981, de 14 de julio FJ 6º)

Señala DIEZ PICAZO QUE “el principio de unidad así entendido – o sea, como un conjunto en el que todos los elementos poseen idénticas facultades, garantías y obligaciones – no debe oscurecer, sin embargo, una peculiar característica estructural del Poder Judicial, a saber: éste a diferencia de otros poderes del Estado, no está formado por un único órgano o por una pluralidad de órganos que actúan de manera unitaria, sino que se trata de un complejo orgánico policéntrico y descentralizado.” “la potestad jurisdiccional es ejercida de forma autónoma por todos y cada uno de los órganos judiciales, bien unipersonales (Juzgados), bien colegiados (Tribunales), y, en este sentido, puede decirse que el Poder Judicial se encarna en todos y cada uno de ellos”.<sup>119</sup>

También hacen referencia al principio de unidad los dos primeros apartados del artículo 122 CE, en donde se establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) determinará la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los Juzgados y Tribunales, el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y el del personal al servicio de la Administración de Justicia, así como el estatuto y régimen de incompatibilidades de los miembros del CGPJ y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Esta cuestión tiene como finalidad última el preservar la plenitud de la imparcialidad e

---

<sup>118</sup> La STC 38/1982, de 22 de junio, en su fundamento jurídico 4, señala respecto al Tribunal Superior de Justicia de Catalunya que “el TSJ no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial” Afirmación esta que choca en cierta medida con la ubicación que se le ha dado al TSJ dentro del texto constitucional, situándolo en el Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado, en lugar de hacerlo en el título VI dedicado al Poder Judicial.

<sup>119</sup> DIEZ PICAZO, Luís Maria , Poder Judicial, en ARAGÓN REYES,M (Coord.), *Temas básicos del Derecho Constitucional*, Tomo II Organización del Estado, Civitas, Madrid 2001.

independencia del Poder Judicial<sup>120</sup>. De este modo se impone una reserva de ley orgánica que ha sido debidamente matizada por las SSTC 224/1993 y 213/1996, en donde se establece que tratándose de constitución de órganos judiciales, dicha reserva de ley orgánica solo abarca al establecimiento de los distintos órdenes jurisdiccionales y las materias atribuidas a cada uno de ellos, pero no a la planta y distribución competencial dentro de cada orden jurisdiccional.

Indica la STC 38/1982 en su fundamento jurídico 5º, que “La Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar criterios básicos para la organización judicial, como acredita el art. 152.2 y 3 de la misma. La inclusión de este precepto en el Título VIII de la C. E., el reflejo de su contenido en el art. 19 del Estatuto de Cataluña, y otros argumentos complementarios que podrían citarse, son muestra de la vinculación de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de la ordenación de las Comunidades Autónomas que se constituyan por la vía del art. 151 de la C.E. Pero hecha esta afirmación ha de recordarse también que, de acuerdo con el art. 122 de la C. E., corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir su configuración definitiva.”

## ***2. Distribución de competencias: la Administración de la Administración de justicia.***

El artículo 152.1 CE en relación con las Comunidades Autónomas creadas al amparo del 151 CE señala que “Un Tribunal de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización territorial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del

---

<sup>120</sup> BORRELL MESTRE, JOAQUIN. “Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reformad el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4 (julio-diciembre 2005)

territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de este.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia”.

Para poder compatibilizar el principio de unidad jurisdiccional del artículo 117.5 CE, con la posible asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas en materia de justicia, hemos de poner en relación los artículos 149.1.5 CE y 152.1, párrafo 2º CE.

Nuestra norma fundamental se limita, en su artículo 149.1.5 CE, a asignar al Estado la competencia sobre “Administración de Justicia” sin contemplar ningún tipo de excepción, salvo la mencionada en el artículo 152.1 CE, en lo relativo a los Tribunales Superiores de Justicia.

El alcance de esta norma de competencia ha sido matizado posteriormente por el Tribunal Constitucional en SSTC 56/1990 y 62/1990, señala BALAGUER CALLEJÓN que en estas sentencias el “TC operó lo que podríamos llamar una interpretación estatutaria de la Constitución<sup>121</sup>”.

Hemos de tener en cuenta, que cuando se redactaron los primeros Estatutos de Autonomía todavía no se había aprobado la LOPJ, cuestión esta que llevó el Estatuyente a establecer las denominadas cláusulas subrogatorias.

La STC 56/1990, se pronunció sobre la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, en virtud de las cuales a las “CCAA les corresponde en relación con la Administración de Justicia ejercer todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”

---

<sup>121</sup> BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. “Poder Judicial y Comunidades Autónomas”. *Revista de Derecho Político*, num.47, 2000, págs. 53-67

El TC intentó por tanto, buscar una interpretación coherente de los preceptos constitucionales con los preceptos que algunos Estatutos de Autonomía habían recogido con anterioridad a la LOPJ. BALAGUER CALLEJÓN señala que “la argumentación contenida en la misma sigue sin resolver el problema principal: de que precepto constitucional se puede extraer un concepto de Administración de Justicia que permita a las CCAA asumir las competencias que la propia LOPJ atribuye al Gobierno. Lo cierto es que de ninguno”. De este modo, el Tribunal Constitucional se saca de la manga una distinción de Administración de Justicia en sentido estricto y en sentido amplio: “la argumentación del TC tiene, por tanto, una clara debilidad de partida: es artificial porque pretende resolver el problema de la constitucionalidad de los Estatutos salvando preceptos estatutarios que no pueden ser salvados más que mediante una previsión específica de la LOPJ a que esos Estatutos remiten<sup>122</sup>”

La STC 56/1990, “reconoció algunas atribuciones más a las CCAA (medios materiales) y les abrió, con un razonamiento ambivalente, un espacio a la esperanza<sup>123</sup>”, sentando una jurisprudencia esencial.

La citada sentencia marcó la diferencia entre “Administración de Justicia” referida al Poder Judicial en sentido estricto (potestad jurisdiccional, estatuto de jueces y magistrados y Gobierno del Poder Judicial), y “Administración de la Administración de Justicia”, que engloba el conjunto de acciones y medios personales, materiales y económicos necesarios para el buen funcionamiento de la misma. Señala la sentencia: “Junto al núcleo irreductible que constituye la competencia del art. 149.1.5, existe un concepto más amplio de Administración de Justicia en el que se incluye todo lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de ayuda o auxilio para el ejercicio de la función

---

<sup>122</sup> BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO. “Poder Judicial y....” op. Cit. pág. 60

<sup>123</sup> AGUIAR DE LUQUE, LUÍS. *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Thomson. Aranzadi. 2005. Pag. 24. Por su parte, VÍRGALA FORURIA, disiente de la interpretación realizada por el TC en esta sentencia, que según el está condicionada por las cláusulas subrogatorias existentes en los primeros Estatutos de Autonomía, “El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*. pag 402

jurisdiccional, pero que no forma parte de ese núcleo irreductible. El art. 149.1.5 de la Constitución no alcanza a esta materia, denominada gráficamente «Administración de la Administración de Justicia» y, en consecuencia, se ha podido asumir por los Estatutos de Autonomía en virtud del juego de la cláusula residual del art. 149.3.” (F.J. 4º)

La sentencia además de incluir este nuevo concepto de Administración de la Administración de Justicia como concepto diferenciado de la Administración de Justicia en sentido estricto, viene a reiterar el carácter unitario del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial: “El Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí.” (F.J. 6)

Por otro lado, establece la competencia sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, en donde señala que “Corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, ya que las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas.” (F.J. 10º) “Definidos los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como de ámbito nacional, no cabe duda que todo lo que afecta a su selección, formación y perfeccionamiento, posee una dimensión supraautonómica, sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio. La mismo puede decirse de la relación con los ascensos y situaciones administrativas, extremos éstos sólo gestionables desde una única instancia dada la unidad de Cuerpos. Pero este carácter nacional de dichos Cuerpos no impide el juego de la cláusula subrogatoria en relación con la provisión de destinos en órganos de ámbito territorial igual o inferior al de Comunidad Autónoma.” (F.J. 11º). Y en materia de inspección de juzgados y tribunales, “La facultad de instar la inspección de Juzgados y Tribunales corresponderá al Ministerio de Justicia respecto de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido

competencias en este aspecto: mientras que, en aquéllas cuyos Estatutos contengan cláusulas subrogatorias relativas a las facultades del Gobierno en materia de Administración de Justicia, corresponderá tal facultad solamente a las instituciones autonómicas.” (F.J. 13º). Sentando también las bases de la llamada “casación regional<sup>124</sup>”

Esta sentencia puso además de manifiesto la inadecuación del Estatuto de Autonomía como específica fuente del Derecho para operar la transferencia o delegación de competencias en materias de titularidad estatal<sup>125</sup> (art. 150.2 de la Constitución). Al respecto AGUIAR DE LUQUE mantiene que la utilización del Estatuto de Autonomía como norma de descentralización o transferencia afectaría a “uno de los elementos que caracterizan el Poder Judicial: la exclusividad de la competencia estatal en materia de Administración de Justicia y a la reserva de Ley Orgánica del artículo 122CE<sup>126</sup>”, es decir, en el caso del poder judicial no podemos operar tan solo con el binomio o diálogo normativo Constitución/Estatuto<sup>127</sup>. Por su parte VIRGALA FORURIA señala que no puede aceptarse que “los Estatutos de Autonomía se dediquen a anticipar lo que debe hacer el legislador orgánico”; debe ser por tanto este el encargado de regularlo, pues lo contrario resultaría “un claro

---

<sup>124</sup> “Puede sostenerse que la «casación regional» atiende de manera equilibrada a los principios de unidad y diversidad del Derecho privado y que la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, queda salvaguardada por los recursos previstos en las materias que le son propias; es decir, aquéllas en las que resulta imprescindible unificar la jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de Derecho civil autonómico.” [F.J. 33º]

<sup>125</sup> STC 56/1990. Fundamento Jurídico 5º.

<sup>126</sup> AGUIAR DE LUQUE. *La justicia ante la reforma...* Op. Cit

<sup>127</sup> “La remisión que efectúa la Constitución a la LOPJ y la reserva material que ello supone hace que, inexcusablemente, se requiera su complemento y concurso para poder adoptar medidas descentralizadoras”. CÁMARA VILLAR, GREGORIO. “La descentralización del Gobierno del Poder Judicial y el proyecto de reforma de la LOPJ”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*. Pag. 320.

indicador de la legislación por presión<sup>128</sup>”, lo que supone que los Estatutos de Autonomía legislen a su antojo, pues aunque no se plasme finalmente todo en la LOPJ, estos habrán conseguido que al menos una parte de la reforma se traslade a la ley orgánica, quedando el resto como previsión para el futuro.

### **3. Posibles modelos**

Podemos barajar tres modelos que encontramos en el marco de los sistemas federales: uno en que encontramos un doble poder judicial (uno en el Estado y otro en las Comunidades Autónomas), en este caso el federal está llamado a dirimir las causas fundadas en derecho federal y el federado que conocerá de las causas sobre derecho federado<sup>129</sup>; en segundo lugar podemos encontrar un modelo en que la primera instancia esté servida por los tribunales de los Estados federados, con independencia del modelo de derecho aplicable y las siguientes instancias estarían en manos de la Federación<sup>130</sup>; por último podemos barajar otro modelo en el que tiene Estados como Austria o Bélgica, con un Poder Judicial unitario pero en los que las entidades federadas tiene competencia exclusiva en la llamada “Administración de la Administración de Justicia”<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> VÍRGALA FORURIA “El Poder Judicial...”Op. Cit. pag 420

<sup>129</sup> Esta estructuración de Poder Judicial la encontramos en EEUU, Canadá y otros estados latinoamericanos con sus lógicas matizaciones entre ellos.

<sup>130</sup> Es el modelo seguido en Alemania, Suiza o Australia.

<sup>131</sup> Señala el Informe de la Fundación Perales que la nuestro sistema actual permitiría ya aplicar esta solución incluso sin reforma, bastaría con suprimir de la LOPJ el carácter nacional de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia, que es el elemento en que se basa el Estado para ejercer las principales funciones normativas en la materia. Con ello se dotaría a las CCAA de un espacio completo y coherente, aunque esta solución quedaría lejos de las aspiraciones de algunas CCAA. El Informe opta por el modelo Alemán o Suizo. VVAA, *Por una reforma federal del Estado*, Fundación Alfonso Perales, 2012, pp. 48-49.

#### **d.-Constitucionalizar los principios del modelo de financiación**

Nuestra Constitución no contiene ninguna regla concreta sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, con excepción del reconocimiento de los regímenes financieros forales, que constituyen verdaderos hechos diferenciales. Con ello la Constitución deja en manos del legislador orgánico la definición del modelo de financiación, basta con una mayoría absoluta del Congreso para que, una cuestión tan importante como ésta pueda ser modificada.

Las Comunidades Autónomas tienen muy poca participación en la determinación del modelo a través del procedimiento legislativo. En primer lugar porque el Senado no es una verdadera Cámara de representación de las Comunidades Autónomas, y en segundo lugar por el desequilibrio en la representación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Los acuerdos del CPFF no pasan de ser meras recomendaciones en las que además el Estado siempre tiene las de ganar a la hora de establecer su voluntad. En el seno del Consejo el Estado tiene igual número de votos que el conjunto de Comunidades Autónomas, con ello solo necesitará atraer el apoyo de una para imponer su criterio.

La Constitución debería incluir, al menos, los principios por los que se rige el sistema de financiación, aunque puede incluir más determinaciones, pero sin llegar a encorsetar el sistema. Con ello, la reforma constitucional debería estar orientada a incluir verdaderas reglas sobre el reparto de las competencias financieras y de los recursos entre el Estado y las CCAA, garantizar un mínimo de autonomía y suficiencia financiera de las CCAA frente al legislador orgánico<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> VVAA, *Por una reforma federal ...op. cit.* p. 81.

#### **e.- Articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, participación y coordinación y Reforma del Senado.**

La articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, coordinación y participación resulta fundamental para un ejercicio más eficaz de las competencias así como para poder establecer vías extrajudiciales para la solución de conflictos. Este es uno de los debates de mayor alcance puesto que incide en la base misma del funcionamiento de nuestro Estado, son la piedra angular de la articulación del mismo.

La carencia de institucionalización de los mecanismos de cooperación los hace muchas veces inviables, y ello cuando existen, porque en muchas ocasiones ni tan solo existe el foro adecuado para cooperar. La debilidad de las relaciones intergubernamentales en nuestro Estado se manifiesta también en la ausencia de canales eficaces de participación de las CCAA en las decisiones estatales.

La reforma del Senado está muy relacionada con las relaciones intergubernamentales, puesto que esta Cámara, con una representación real de las Comunidades Autónoma, debe ser uno de los pilares sobre los que se sustente el sistema de relaciones junto con la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Un Senado reformado permitiría, entre otras, la participación de las CCAA en la política y en el normativa del Estado.

Pero sobre todo, la ausencia de relaciones intergubernamentales autonómicas nos trae como consecuencia una elevada conflictividad competencial ante el TC. Es el mismo Tribunal, ante el grueso de cuestiones pendientes el que, de manera reiterada ha aconsejado acudir a vías de colaboración. Los conflictos y tensiones constantes entre responsables autonómicos, o entre responsables autonómicos y estatales, pone de manifiesto la necesidad de abrir vías de diálogo, foros para la cooperación, la colaboración y la participación. Soluciones comunes para los problemas comunes. Al final, cooperación y conflicto son dos caras de la misma moneda, dos cuestiones inversamente proporcionales, donde funciona la

cooperación suele haber menos conflictos y donde hay conflicto es necesaria la cooperación. A estas cuestiones dedicaremos los siguientes capítulos

## CAPÍTULO II.

### LA LITIGIOSIDAD TERRITORIAL Y LA DEFESA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO TRIBUNAL DE CONFLICTOS

#### ÍNDICE

**1.-INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES DE CONFLICTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO. 2.- LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD:** 2.1.- Introducción, 2.2.- La legitimación para la interposición de recurso: Los límites en la legitimación de las Comunidades Autónomas. **3.- LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA:** 3.1.-Los conflictos positivos de competencia., 3.2.-Los conflictos negativos de competencia. **4.- LA RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS: EL MECANISMO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC:** 4.1.-Las negociaciones: sujetos, objeto y acuerdos, 4.2.- La utilización del mecanismo del 33.2 LOTC., 4.3-Valoración general.

#### **1.- INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES DE CONFLICTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO.**

La inexistencia de un órgano constitucional en el que situar el debate político territorial junto con la indeterminación de los textos normativos en el reparto y alcance de las competencias ha originado que una gran parte del debate y configuración del Estado autonómico se traslade a manos de la justicia constitucional<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Para CAAMAÑO, este hecho “hizo que la estrategia de la homogeneización normativa acentuase, en el plano político, el desacuerdo entre nacionalismos, avivando sentimientos competitivos, de reacción y defensa, que se fueron agravando tras la entrada de España en la UE y la cesión a esta de políticas públicas (agricultura, pesca, medio ambiente..) que, en

La configuración abierta de nuestro estado autonómico ha exigido una intervención del Tribunal Constitucional en todo el proceso de configuración y funcionamiento del mismo<sup>134</sup>. Del principio dispositivo, junto con un sistema de reparto competencial establecido en el juego entre Constitución y Estatutos, junto con otras leyes de transferencia y delegación, se desprende la necesidad de que el Tribunal Constitucional haya de actuar permanentemente en relación a la distribución de competencias, ya que el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas tanto el Estado como las Comunidades Autónomas conlleva la aparición de conflictos entre los diversos niveles. Advierte GARCÍA MORALES que las Comisiones Bilaterales constituyen una singularidad en el panorama comparado y que la existencia de esa bilateralidad en conflicto representa una singularidad que responde al alto grado de conflictividad que ha caracterizado a nuestro sistema, pero también significa que el grado más grande de *intergubernamentalidad* en el Estado autonómico se ha producido-hasta ahora- en situaciones de controversia, pues en el resto de ámbitos las relaciones son sectoriales, o mejor dicho *interdepartamentales*<sup>135</sup>.

La permanente conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la distribución de competencias ha obligado al Tribunal Constitucional a actuar permanentemente en situaciones políticas de extrema polaridad<sup>136</sup>.

---

muchos casos correspondían a las CCAA, sin que estas hubiesen sido escuchadas o pudiesen participar en los futuros procesos de decisión. En cierto modo la UE devolvía competencias constitucionales al Estado a costa de las CCAA” CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia federal...op. cit.*, p.57.

<sup>134</sup> TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Escritos sobre ...op. cit.*

<sup>135</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús. “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”. *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 86. 2009. p. 77.

<sup>136</sup> Para BALAGUER, “esto muta la función del Tribunal Constitucional en un cierto sentido porque le obliga a realizar funciones que exceden de las específicas de la jurisdicción de garante la de Constitución” BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001, p. 104.

Ante el Tribunal Constitucional, a diferencia de muchos países federales<sup>137</sup> de nuestro entorno, solo son residenciables aquellas controversias que tengan como objeto un trasfondo competencial, no cualquier diferencia de opinión. La vía judicial de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se puede sustanciar fundamentalmente a través de dos tipos de recursos: el recurso de inconstitucionalidad o los conflictos de competencias

Las relaciones de colaboración no son algo muy extendido en nuestro Estado, pero poco a poco los diversos actores han ido tomando conciencia de las ventajas de cooperar. Poco a poco han ido introduciéndose elementos colaborativos también en las relaciones de conflicto. En relación con los textos normativos encontramos relaciones de colaboración frente al posible conflicto en diversos momentos. En fase de elaboración de la norma la participación de las Comunidades Autónomas se canaliza habitualmente a través de los órganos de colaboración multilaterales y, en particular, las Conferencias Sectoriales, así como otros órganos multilaterales, pero la efectiva participación depende del funcionamiento de cada conferencia. También encontramos las cartas de cooperación entre el Ministerio de Administraciones Públicas y las Consejerías competentes en cada Comunidad Autónoma en donde se pone de manifiesto la existencia de observaciones competenciales a determinados proyectos normativos pendientes de aprobación. Para el buen funcionamiento de las Cartas es necesario que se tenga conocimiento por la otra parte de la elaboración de dicha norma. El ejercicio de transparencia que actualmente se encuentran realizando las diversas administraciones guiadas por las leyes de transparencia recientemente aprobadas, hará más fácil esta labor, puesto que se dará una mayor publicidad al procedimiento prelegislativo fomentando no solo la participación, sino también la

---

<sup>137</sup> Sobre la conflictividad entre el Bund y los Länder ver BARCELÓ i SERRAMALERA, Mercè, “La resolució dels conflictes entre el Bund i els Länder davant el Tribunal Constitucional Federal Alemany”, en *Revista Jurídica de Catalunya*, nº2, 1989, pp. 169-197; BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, “*Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en perspectiva*”, *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 103, Nº 2, 2004.

posibilidad de solucionar, en una fase primigenia de la norma, posibles conflictos competenciales.

Una vez presentado el proyecto de ley a la Cámara, durante la tramitación parlamentaria, es el momento menos idóneo para solucionar posibles discrepancias competenciales. El protagonismo en este momento lo tienen las Cámaras. En el caso de la normativa estatal y la participación de las Comunidades Autónomas en la misma, un Senado reformado, tal como hemos propuesto anteriormente, permitiría la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo y podría evitar las controversias competenciales que se pudieran producir en relación a la norma.

Una vez aprobada la ley las controversias competenciales se derivan a la vía judicial, en dónde existe un plazo de tres meses para poder interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la misma. Ahora bien, existe en esta fase un mecanismo de solución extrajudicial de la controversia establecido en el artículo 33.2 LOTC<sup>138</sup>. Cuando nos encontremos frente a un acto o disposición infralegal en el cual existe una controversia competencia este se dirimirá mediante un conflicto de competencias.

Las relaciones de conflicto, el cómo se afrontan y se resuelven las controversias entre los distintos niveles, se encuentran, junto con las relaciones de colaboración, en el núcleo de lo que tiene que ser un Estado compuesto, y por tanto son centrales en el funcionamiento del nuestro.

Afirma BARCELÓ que las preconcepciones que sobre nuestro sistema de descentralización tienen los diferentes autores se proyectan sobre las formas concretas de entender la distribución competencial y, en consecuencia sobre el modo de solucionar los conflictos que puedan surgir en el ejercicio de esas competencias. Con ello, una visión dualista (en la que incluye a VIVER y FOSSAS) de nuestro sistema se inclinará por el monopolio exclusivo del Tribunal

---

<sup>138</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC”, *Informe comunidades autónomas*, N.º. 2007, 2007, p.18

Constitucional; una visión cooperativista (en la que incluye a ALBERTÍ y AJA), entiende que el conflicto en sede jurisdiccional es una manifestación patológica y se debe optar por vías esencialmente negociales para la solución del conflicto; por último señala una tercera visión, en dónde entrarían los que conciben el Estado como una mezcla de principios federo-regionales y dualistas que lo configuran como un modelo específico (en dónde entre otros incluye a GARCÍA ROCA, GONZALEZ ENCINAR, TEROL, AGUADO o CASTELLÀ), éstos apostarían por la introducción de mecanismos complejos y alternativos, variables según los casos, en los que se hace intervenir tanto a la jurisdicción ordinaria como a la constitucional<sup>139</sup>.

Lo que es cierto es que las relaciones de conflicto forman parte de todo estado compuesto, el conflicto es un hecho consustancial a la esencia del federalismo. El ejercicio de competencias genera conflictos, diversos centros de poder con competencias diferenciadas. Para evitar el conflicto el engranaje del Estado debe funcionar bien, que queden bien delimitados los espacios competenciales, que existan foros de diálogo entre los diversos niveles (relaciones de cooperación) y que existan mecanismos de resolución de conflictos, tanto judiciales como extrajudiciales. El conflicto no puede ser negado, el conflicto en los Estados compuestos debe ser resuelto.

Se han señalado tres vías para la solución de conflictos de competencia entre entes territoriales. En un Estado pueden convivir una o varias de estas vías. La primera es la vía coactiva, mediante la cual el Estado central impone su solución frente a la posible controversia que haya podido surgir. Esta vía suele ser concebida como de carácter excepcional ya que presupone la superioridad de una

---

<sup>139</sup> BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, "Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en perspectiva", *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 103, Nº 2, 2004, pp.421-448. Con el mismo título en: *Derecho constitucional para el siglo XXI : actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* / coord. por Manuel Carrasco Durán, Francisco Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez, Manuel José Terol Becerra, Vol. 2, 2006, págs. 4379-4404.

de las partes, suele ser más una vía de defensa constitucional que una vía real de solución de conflictos.

Las otras dos vías son la generalmente utilizadas frente a un conflicto: por un lado la vía de la negociación y por otro la vía jurisdiccional. La primera de ellas está basada en la colaboración y lo que pretende es, a través de la negociación y el diálogo, llegar a una solución pactada entre las partes del conflicto. Para el buen funcionamiento de ésta es necesario la existencia de foros en dónde pueda producirse. En los Estados federales normalmente se suele producir en el Senado, cámara de representación territorial. Por otro lado encontramos la vía jurisdiccional, en dónde la solución del conflicto se le atribuye a un tercero, en este caso un tribunal, que dirime la controversia desde la neutralidad.

En nuestro Estado la vía principal de resolución de conflictos es la jurisdiccional, con procedimientos que se sustancian frente al Tribunal Constitucional fundamentalmente a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias. Aunque se ha ido avanzando hacia técnicas negociales de resolución de conflictos, fundamentalmente el requerimiento previo de incompetencia, de carácter potestativo u obligatorio según hablemos del Estado o de las CCAA, en los conflictos de competencia, y el procedimiento de negociación de carácter voluntario introducido por la reforma de la LOTC del 1/2000, del 33.2 LOTC. Junto a estos podemos encontrar en nuestro sistema de relaciones intergubernamentales vías informales de resolución de conflictos.

Es inevitable que en un Estado descentralizado como el nuestro puedan existir este tipo de controversias, más aun teniendo en cuenta el sistema de reparto competencial establecido y la existencia del principio dispositivo. Incumbe, por tanto, al Tribunal Constitucional interpretar las normas constitucionales y resolver estos conflictos por mandato del artículo 161.1.c) de nuestra Constitución:

*“El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de*

*una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.(...), c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.(...)"*

Así, la Constitución le atribuye jurisdicción y competencia para resolver los posibles conflictos de competencias que se puedan producir, tanto entre las Comunidades Autónomas y el Estado, como de éstas entre sí, así como de los Recursos de inconstitucionalidad. Será la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la encargada de desarrollar los diversos procedimientos.

## **2.- LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El recurso de constitucionalidad está diseñado en la Constitución como un recurso objetivo y abstracto, cuya finalidad es depurar el ordenamiento jurídico<sup>140</sup>. Es un procedimiento que resuelve acerca de la constitucionalidad de las leyes, atribuyendo al Tribunal Constitucional el carácter de legislador negativo (art. 39.1 LOTC) que se traduce en la fuerza erga omnes de sus sentencias (arts. 164.1 CE y 38 LOTC). Es un proceso, caracterizado con las notas inherentes a todo proceso judicial de contradicción, oposición y sentencias. Ahora bien, su naturaleza objetiva y su incontrovertible dimensión política le confieren importantes particularidades. En lo que se refiere a la dimensión política inherente a todo proceso de inconstitucionalidad, el recurso se configura como un medio por el que se pacifican los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y dentro del poder

---

<sup>140</sup> Señala BALAGUER que "el recurso de inconstitucionalidad está en el origen de la justicia constitucional. Junto a los conflictos territoriales, el recurso de inconstitucionalidad dio lugar al surgimiento de una jurisdicción constitucional encargada de defender la Constitución en su vertiente normativa, de supremacía en el sistema de fuentes del ordenamiento, y de depuración de todas las leyes que puedan entrar en contradicción con la Constitución" BALAGUER CALLEJÓN, Maria Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad...op.cit.*, p. 67.

general del Estado, los conflictos entre la mayoría que en ese momento gobierna y las minorías”<sup>141</sup>

El recurso de inconstitucionalidad no tiene por función reivindicar una competencia, sino como ya hemos puesto de manifiesto, depurar el ordenamiento jurídico. En un primer momento, la jurisprudencia apostó por atender a la pretensión planteada a la hora de deslindar entre recurso de inconstitucionalidad y conflicto de competencias. Así, señalaba el TC en su STC 25/1981 que: *“En términos generales, hay conflicto de competencias cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1 de la LOTC, sin que pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez”*. Esta línea doctrinal duró muy poco, y ya en la STC 32/1983<sup>142</sup> el Tribunal abandona el criterio material para deslindar entre ambas figuras y adopta un criterio formal que dura hasta la fecha, el del rango de la norma enjuiciada. Así, cuando un conflicto de competencias tiene su origen en actos o disposiciones infralegales, el procedimiento adecuado es el conflicto de competencias, mientras que si se refiere a normas con fuerza de Ley procederá el recurso de inconstitucionalidad<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad...* op. cit., p. 67

<sup>142</sup> Por todas, SSTC 32/1983, 49/1984, 5/1987 ó 45/1991.

<sup>143</sup> FERNANDEZ FARRERES pone de manifiesto que el debate sobre la posibilidad de promover conflictos positivos de competencia en relación a leyes y disposiciones con fuerza de ley nunca ha suscitado problemas en la doctrina, existiendo una opinión totalmente unánime acerca de que *“los conflictos de competencia solo se pueden sustanciar en relación a disposiciones de categoría inferior a la ley, ya que si de leyes se tratare la vía procesal adecuada y pertinente no podría ser otra que la del recurso de inconstitucionalidad, cualquiera que sea el vicio de inconstitucionalidad que presuntamente a la misma se impute”* FERNANDEZ FARRERES, Germán, “El sistema de conflictos de competencia entre Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº12, septiembre-diciembre, 1984. P. 112.

Si tenemos en cuenta que la mayor parte de los recursos de inconstitucionalidad son promovidos por el Presidente del Gobierno y por los órganos autonómicos podemos afirmar que la mayor parte de los recursos presentados tienen como objeto la delimitación de competencias. Son conflictos de competencias que se tramitan en forma de recurso al afectar a normas con fuerza de ley. Cada vez resultan más excepcionales los recursos que pretenden el control abstracto de las normas legales, desligado de las controversias competenciales<sup>144</sup>.

Este recurso tiene una naturaleza objetiva ya que su interés último es la defensa de la Constitución, por tanto, no existe pretensión subjetiva, sino que el Tribunal efectúa un control de la norma contrastándola con la Constitución concluyendo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma sometida a enjuiciamiento. Pero además, el recurso de inconstitucionalidad tiene una naturaleza política, ya que mediante el mismo también se sustancian intereses políticos. La jurisdicción constitucional tiene un contenido político ineludible, cuestión esta que no obsta para que la actuación del Tribunal sea jurídicamente correcta en el proceso ni priva a su actuación de objetividad, neutralidad y regularidad, exigibles a toda resolución judicial.

Independientemente de la finalidad de restablecimiento de la constitucionalidad que tiene este recurso, responde en todo caso o a un conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o a la necesidad de las minorías parlamentarias de obtener una respuesta a su propia concepción de la Constitución no representada por la mayoría.<sup>145</sup>

Únicamente serán susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, según el 27 LOTC, a) Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas; b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley.

---

<sup>144</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, "La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional", *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, Nº 12-13, 2000-2001, p.121.

<sup>145</sup> Interés político que se amplió a los Entes locales con la modificación del artículo 75 de la LOTC por la LO 7/99, de 21 de abril. BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad...op. cit.*, p. 68

En el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución; c) Los Tratados Internacionales; d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales; e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa, f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al *tempus*, es decir, al plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, será de tres meses desde la publicación oficial de la norma (art. 33 LOTC).

### **2.1.- La legitimación para la interposición de recurso: Los límites en la legitimación de las Comunidades Autónomas.**

Están legitimados para interponer este recurso “cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta Diputados.
- d) Cincuenta Senadores.

Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto. (art 32 LOTC).

El recurso interpuesto por 50 parlamentarios da cuenta de la posición de las minorías, y el del Defensor del Pueblo permite mantener la ficción del control popular sobre las leyes, los recursos de inconstitucionalidad territoriales, dan cuenta de las relaciones que se pueden establecer entre el Estado y las CCAA en relación con la distribución territorial del poder.<sup>146</sup> En este trabajo nos centraremos en éstos últimos, los interpuestos por el Estado y las Comunidades Autónomas a través del Presidente del Gobierno o bien de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En relación con la **Legitimación del Presidente del Gobierno** “en la actualidad, el sentido último de la legitimación que ostenta el jefe del Ejecutivo adquiere carta de naturaleza si se observa como el instrumento único para la impugnación directa de normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas”<sup>147</sup> . De hecho, desde la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional la actividad impugnatoria ante el Tribunal Constitucional del Presidente del Gobierno ha versado exclusivamente sobre la normativa autonómica sobre la normativa de las Comunidades Autónomas, con “objeto de garantizar la integridad de las competencias del Estado frente a cualquier actuación legislativa de las Comunidades Autónomas”<sup>148</sup> .

Por tanto la legitimación del Presidente del Gobierno está pensada por definición para impugnar leyes autonómicas, raro sería que el Presidente impugnara una norma emanada del parlamento que le sustenta<sup>149</sup>. El sistema

---

<sup>146</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad...* op. cit., p. 104-105.

<sup>147</sup> DELGADO RAMOS, David, “La legitimación del Presidente del Gobierno en la interposición del recurso de inconstitucionalidad.”, *Asamblea Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24, 2011, p. 293.

<sup>148</sup> ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, “Comentario al artículo 32 LOTC”, en Requejo Pagés, Juan Luis. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, p. 473.

<sup>149</sup> Como se ha advertido, “dado que el respaldo del Presidente del Gobierno por la mayoría parlamentaria en el Congreso está asegurado a través de las instituciones de la investidura y la confianza, la hipótesis de que el Presidente interponga un recurso de

coloca al Presidente en posición de superioridad pudiendo instar la suspensión automática de la vigencia o aplicación del precepto legal autonómico impugnado durante el plazo máximo de 5 meses, suspensión que puede ser prorrogada por el Tribunal Constitucional transcurrido dicho plazo, de conformidad con los artículos 161.2 CE y 30 LOTC.

El legislador se ha limitado a reproducir, en el artículo 32 LOTC, los legitimados para la interposición del recurso que aparecen en el artículo 162.1 a) CE. Cuando se ha pretendido que otros sujetos, como las corporaciones locales, tuviesen acceso al Tribunal Constitucional, lo ha hecho mediante un nuevo procedimiento denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”, no a través de la ampliación de los legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, en donde la doctrina no se muestra pacífica ante esta posibilidad.

El listado de legitimados supone un *numeros clausus* “el artículo 162.1 de la Constitución y su derivado el art. 32 LOTC han precisado la concesión de la *legitimatío ad causam* de manera expresa y concreta, para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante este Tribunal, concediéndola exclusivamente a favor del Presidente del Gobierno (...); adoptándose, por tanto, un sistema de *númerus clausus*, taxativo y riguroso, que elimina la acción popular directa, y que deja sin derecho a accionar la inconstitucionalidad directamente a los ciudadanos y particulares a título individual y a las agrupaciones y organizaciones de cualquier condición que no sean las antes ennumeradas, seguramente en atención a razones de prudencia política y de seguridad y normalidad política” (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ2)

Y como advierte la STC 5/1981, de 13 de febrero“(..) están investidos por la Constitución (art. 162.1 a. de la CE) y por la Ley (arts. 32 y 82.1 LOTC) de legitimación para promover procesos constitucionales no en atención a su interés,

---

inconstitucionalidad contra una ley de las Cortes Generales (o una norma con rango de ley) es harto improbable”, en GONZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.), Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Madrid : La Ley, 2010, p. 356.

sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional” (FJ 3)

La STC 42/1985, de 15 de marzo, el Tribunal desarrolla su posición a partir de los términos citados en la sentencia anterior: *“es doctrina pacífica, a la que ya hicimos referencia, acogéndola, en nuestra Sentencia 5/1981 (FJ3), la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el ius agendi en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola o en unión con otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de la que está investida.”* (FJ2).

La lógica del sistema ha llevado a que los diversos sujetos legitimados ejerzan su acción, por lo general, con un sentido muy específico. Así, el Presidente del Gobierno suele ejercer la acción de inconstitucionalidad al objeto de garantizar la integridad de las competencias del Estado frente a cualquier actuación legislativa de las Comunidades Autónomas. Inversamente sucede con los órganos autonómicos, cuya motivación es la preservación de sus competencias e intereses frente al Estado. Por su parte, a las agrupaciones de Diputados y Senadores dicha lógica del sistema les lleva a ejercer la acción de inconstitucionalidad en orden a garantizar la conformidad sustantiva de la actuación legislativa tanto del Estado como de las Comunidades autónomas con la Constitución; y, en este caso, mientras que la acción de inconstitucionalidad dirigida contra leyes del Estado es siempre ejercida, por razones obvias, por parlamentarios de la oposición, la dirigida contra leyes autonómicas lo es por parlamentarios de la opción política opuesta a la

mayoría parlamentaria existente en la Asamblea autonómica que dictó la norma impugnada<sup>150</sup>.

En ocasiones el Presidente del Gobierno parece actuar frente a leyes autonómicas “en representación” de su mismo grupo político si ejerce la oposición en dicha Comunidad Autónoma. Es un componente partidista que existe, la mayor parte de leyes que recurre el Presidente del Gobierno los son de Comunidades Autónomas en dónde su mismo grupo no ostenta la mayoría parlamentaria, así, el conflicto entre el Estado y Comunidades autónomas suele trasladarse a de la sede política a la jurisdiccional con más facilidad cuando existe discrepancia política entre ambos gobiernos<sup>151</sup>, ello debido, junto con las diferencias ideológicas, que se acrecentan en el caso de ser dos partidos distintos, a la falta de vías de diálogo y cooperación, vías que existen, con carácter informal, en el seno de los partidos políticos.

En relación con la legitimación por parte del **Defensor del Pueblo** para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, se le reconoce no solo para impugnar leyes que afecten a los fines de la institución del Defensor del Pueblo, es decir, la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, sino que se le reconoce la legitimación para interponer recurso sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo. Así, el TC ha establecido que “*con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos, no en atención a su interés, sino en virtud de su alta cualificación política que infiere de su respectivo cometido constitucional*” FJ3 de la STC 274/2000, de 15 de noviembre (que

---

<sup>150</sup> ESPÍN TEMPLADO Eduardo, “Comentario al artículo 32 LOTC”, en REQUEJO PAGÉS, Juan Luís (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional- Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 472

<sup>151</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, “La solución política...op. cit., pp.123-124.

resuelve un recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo contra una Ley de Presupuestos autonómica)<sup>152</sup>.

La legitimación para la interposición de recurso a **50 diputados o 50 senadores** encuentra su justificación en la capacidad de dotar a las minorías parlamentarias de un instrumento para la defensa de su visión de la Constitución<sup>153</sup> frente a la mayoría parlamentaria. En este caso el Tribunal Constitucional ha señalado que el sujeto legitimado es la agrupación de parlamentarios, y no cada uno de los integrantes *uti singuli*. Por ello, es condición necesaria para el ejercicio de la acción un acuerdo previo adoptado al efecto<sup>154</sup> que deberá acreditarse a la hora de interponer la acción.

El hecho de que la legitimación se confiera a la agrupación y no a los parlamentarios singularmente considerados produce que, una vez presentado el recurso, la pérdida de la condición de diputado de alguno de los recurrentes o un cambio en su voluntad no afecte al recurso interpuesto (ATC 874/1985, de 5 de diciembre FJ1), se produce una especie de *perpetuatio legitimationis* evitando que pueda producirse una pérdida de legitimación sobrevenida. De igual modo opera si

---

<sup>152</sup> Por todas STC 150/1990, de 4 de octubre (FJ1), STC 180/2000, de 19 de junio (FJ2 a).

<sup>153</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, "Caracterización procesal del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta parlamentarios", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. II, Madrid, 2002, p. 1755.

<sup>154</sup> LA STC 42/1985, de 15 de marzo, en su FJ 2 establece que "*la agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como litis consortes, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural. De ahí el que hayan de actuar mediante una representación única que puede ser otorgada, bien a uno de sus miembros, bien a un Comisionado «nombrado al efecto» (art. 82.1 LOTC). No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en el miembro de la agrupación, ni en el Comisionado, pues la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte del proceso para el que se les otorgó la representación y esta parte resulta sólo, como se dice antes, de la concurrencia de voluntades en el propósito impugnatorio.*"

se produce una expiración del mandato de los parlamentarios, a efectos del recurso se producirá una prorroga en esta condición (ATC 547/1989, J3)<sup>155</sup>.

También están legitimados para interponer recurso, previo acuerdo adoptado al efecto, los **órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las Comunidades Autónomas**, contra leyes, disposiciones, o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

En este caso, la impugnación queda sujeta a un doble condicionamiento material: solo pueden interponer recurso contra leyes del Estado y solo pueden impugnarlas cuando estas leyes afecten al propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma. Y además, todo ello queda sujeto a otro requisito formal: el acuerdo previo que exprese la voluntad impugnatoria del órgano ejecutivo o legislativo autonómico.

El texto constitucional legitima para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, tanto a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, como a las Asambleas legislativas de las mismas, y lo hace sin ningún tipo de restricción. Será el legislador el que incluya en la LOTC dos limitaciones a este ejercicio: en primer lugar, que el recurso se dirija contra leyes “del Estado” y en segundo lugar, solo cuando “puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. La constitucionalidad de esta restricción fue apreciada por el Tribunal Constitucional en una temprana sentencia de 14 de julio de 1981 (STC 25/1981), aunque estableciendo un criterio demasiado restrictivo que inmediatamente fue corregido por el propio Tribunal (STC 84/1982, de 23 de diciembre). La remisión que la Constitución hace en su artículo 165 a una ley orgánica que regule “*el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones*”, es entendida como cobertura suficiente para las restricciones que incluyó la LOTC.

En cuanto a la legitimación para interponer este recurso por parte de las Comunidades Autónomas, podemos distinguir la *legitimación ad procesum* y la *legitimación ad causam*. La primera de ellas supone la posibilidad misma de

---

<sup>155</sup> GONZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 460 y sigs.

acceder al proceso, en este caso y atendiendo al sujeto podrán interponerlo el “órgano colegiado ejecutivo” o en su caso, “las Asambleas de las Comunidades Autónomas”. En relación con el objeto del recurso, será imprescindible que se interponga contra una ley y además que esta sea de ámbito estatal. Este requisito, formulado de forma negativa supone que las Comunidades autónomas no están legitimadas para interponerse, entre sí, recursos de inconstitucionalidad, ni tampoco para recurrir sus propias leyes<sup>156</sup>. Estos requisitos se pueden comprobar *ad limine*, sin entrar en el fondo del asunto. Por su parte, la *legitimación ad causam* necesita de un pronunciamiento, ya que afecta al fondo del asunto y por tanto no se puede resolver *ad limine*. Aquí encontramos otro requisito, y es que la Ley estatal recurrida tiene que afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma.

La doctrina ha destacado que las limitaciones existentes plantean algunas lagunas en el control de constitucionalidad, habida cuenta de que el recurso de inconstitucionalidad es el único instrumento directo de depuración del ordenamiento de disposiciones legislativas. A pesar de que estas limitaciones como ya hemos señalado, sean conforme a la constitución, no por ello dejan de plantear una serie de problemas y espacios de impunidad. Es poco aceptable que para un recurso objetivo y abstracto, como es este, cuya finalidad es depurar el ordenamiento jurídico, se exija, a unos sujetos determinados, y solo a ellos, una especial legitimación de carácter subjetivo, la afección al ámbito de autonomía, mientras que al resto de legitimados no se les contempla limitación alguna<sup>157</sup>. Y además, que incluso cuando existe esta especial afectación, no se pueda interponer recurso contra Leyes de otras Comunidades Autónomas, ni de la propia (dónde la afectación parece indiscutible).

---

<sup>156</sup> SERRANO BLANCO, Ignacio “La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº24, mayo, 2011, p. 123.

<sup>157</sup> Para ARBÓS es palmariamente inconstitucional la manera en que “la LOTC pretende limitar a los ejecutivos autonómicos sus facultades de defensa de la constitucionalidad”, ARBÓS MARÍN, Xavier, “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 34, 2014, p. 131.

A pesar de que las CA carezcan de legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas de rango de otras Comunidades Autónomas, ello no significa que exista una falta de protección frente a estas leyes, ya que podrán, en su caso, impugnar por la vía del conflicto positivo de competencias la Ley de otra Comunidad autónoma que pueda afectar a su ámbito de autonomía. Este conflicto, según señala el artículo 67 LOTC, se tramitará en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

Por otra parte, las Comunidades autónomas sí que están legitimadas para impugnar Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, ello porque, cabe recordar, los Estatutos de Autonomía son aprobados mediante Ley Orgánica del Estado (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ1<sup>158</sup>, y 247/2007, de 12 de diciembre. FJ 2). De este modo, cuando un precepto incluido en un Estatuto de Autonomía afecte al ámbito propio de autonomía de otra Comunidad Autónoma, este podrá ser impugnado ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad.

El hecho de circunscribir la capacidad de presentar recurso de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas únicamente a las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, priva a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas para impugnar Leyes de la propia Comunidad Autónoma, así lo establece entre otras la STC 223/2006, de 6 de julio, en donde se

---

<sup>158</sup> Fundamento Jurídico 1: *“...la aprobación de los Estatutos de Autonomía por Ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma; y, por otra parte, no puede entenderse que el art. 32 de la LOTC haya pretendido excluir este tipo de Leyes de las que pueden ser objeto de recurso por parte de los órganos autonómicos legitimados, dado que el propio precepto alude en su apartado 1 a los Estatutos de Autonomía «y demás» Leyes del Estado, mientras que en su apartado 2 permite a aquellos órganos impugnar las Leyes del Estado, sin distinguir entre los Estatutos de Autonomía y las demás.”*

explicita la falta de legitimación del Gobierno autonómico para impugnar el Reglamento de la Asamblea Legislativa de su Comunidad Autónoma.<sup>159</sup>

La exigencia de la afectación “al propio ámbito de autonomía”, fue interpretado por el Tribunal Constitucional, de manera temprana (STC 84/1982, de 23 de diciembre), con carácter extensivo. Esta interpretación extensiva de lo

---

<sup>159</sup> El Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas formuló voto particular respecto de la Sentencia de fecha 6 de julio de 2006, al que se adhieren los Magistrados Javier Delgado Barrio y Roberto García-Calvo y Montiel. En este voto particular se posiciona en contra de la tesis mayoritaria considerando que se debía haber reconocido la legitimación negada al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, fundándolo estrictamente en el art. 162.1 a) CE. Se pone de manifiesto en dicho voto particular que el juicio que se ha realizado hace prevalecer la literalidad del artículo 32 LOTC sobre aquello establecido en dicho precepto constitucional. Establece voto particular que *“al propio tiempo resulta indiscutible en el sentido normativo del precepto constitucional la equiparación en él de los distintos sujetos legitimados (“el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas...”)*. Por ello un tratamiento diferencial en norma infraconstitucional de la legitimación que la Constitución establece en términos indiferenciados deberá, en su caso, fundarse directamente en un precepto de la Constitución que así lo justifique.

*A mayor abundamiento el carácter completo y cerrado de la norma del art. 162.1 a) CE se evidencia por lo dispuesto en el apartado 2 del propio artículo, que remite a la ley orgánica la determinación de los legitimados en los demás casos (“en los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y los órganos legitimados”).*

*No resulta así, a mi juicio, exégesis aceptable del art. 162 CE la de que, existiendo en uno de sus apartados una expresa remisión a la ley orgánica, y en el otro un regulación lógicamente completa y normativamente cerrada en sí misma, respecto a ésta pueda considerarse viable una especie de remisión implícita o apertura posible a un complemento del precepto constitucional por la ley orgánica. Sería, en su caso, otro precepto diferente el que abriera la vía a ese complemento, lo que nos lleva al examen de lo dispuesto en el art. 165 CE, citado en la Sentencia.*

*A mayor abundamiento el carácter completo y cerrado de la norma del art. 162.1 a) CE se evidencia por lo dispuesto en el apartado 2 del propio artículo, que remite a la ley orgánica la determinación de los legitimados en los demás casos (“en los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y los órganos legitimados”).” (Fundamento 3º)*

que se entiende por “propio ámbito de autonomía” se ha visto consolidado plenamente en nuestra jurisprudencia constitucional<sup>160</sup>, estableciendo la legitimidad de la Comunidad Autónoma no solo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, extendiéndose la legitimación a todos aquellos supuestos en los que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, no pudiendo interpretarse este punto de manera restrictiva<sup>161</sup>. Se ha afirmado que, con esta interpretación dada por el Tribunal Constitucional, los condicionamientos materiales para la impugnación constituyen una excepción<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Por todas, SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ4), 99/1986, de 11 de julio (FJ 1); 26/1987, de 27 de febrero (FJ 1); 74/1987, de 25 de mayo (FJ1); 199/1987, de 16 de diciembre (FJ1); 56/1990, de 29 de marzo (FJ3); 62/1990, de 30 de marzo (FJ3); 28/1991, de 14 de febrero (FJ3); 96/2002, de 25 de abril (FJ3); 48/2003, de 12 de marzo (FJ1); 108/2004, de 30 de junio (FJ3); 194/2004, de 4 de noviembre (FJ2); 68/2007, de 28 de marzo (FJ2); 236/2007, de 7 de noviembre (FJ1); 247/2007, de 12 de diciembre (FJ2); STC 30/2011, de 16 de marzo (FJ3).

<sup>161</sup> La STC 199/1987, de 16 de diciembre en su FJ1 establece: *“la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, la legitimación se extiende a todos aquellos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente”*.

<sup>162</sup> Así lo señala la STC 30/2011, de 16 de febrero en su FJ3: *“En los términos de la STC 48/2003, de 12 de marzo, reiterados en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a), si bien en un principio “este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), ... muy pronto -ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre- se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción.”* En el mismo sentido LOSADA GONZALEZ, Herminio; “Comentario al artículo 32 LOTC” en GONZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Ed La Ley, Madrid, 2010. En este sentido también TORRES MURO, Ignacio., *La legitimación en los*

En cuanto al requisito formal, debe existir un acuerdo previo en el que se exprese la voluntad impugnatoria del órgano ejecutivo o legislativo autonómico, puesto que la legitimación para la interposición del recurso es del órgano colegiado, no de sus presidencias (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ2; STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ3).

Recurso de inconstitucionalidad y Estado autonómico:

Se ha criticado el hecho de que las Comunidades Autónomas actúen muchas veces con criterios partidistas más que con criterios de interés general indicando que existe una abierta actitud de conflictividad de ciertas Comunidades Autónomas en relación con el Estado y que “amparados en una apariencia de intereses competenciales, pero que en realidad sirven a la oposición política minoritaria, que por razones estratégicas, no considera conveniente adoptar la iniciativa de un recurso de inconstitucionalidad. En tales casos las CCAA adoptan funcionalmente el papel de partidos políticos de la oposición, suplantándolos, y adoptando decisiones cuyo contenido político se aleja sensiblemente de la dimensión territorial del Estado. Esto demuestra que por la vía de las CCAA se puede influir en las decisiones, y utilizar las instituciones del estado, en este caso el Tribunal Constitucional, como medio de acción política y de influencia en las mayorías.”<sup>163</sup>

Partiendo de este razonamiento añade BALAGUER que se matiza la idea de que el recursos de inconstitucionalidad que pueden interponer las CCAA se diferencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las minorías, “en la dimensión política de este sobre la dimensión territorial del poder de aquellos. Y se perfila una instrumentalización del recurso de inconstitucionalidad de sustrato político coincidente con las posiciones políticas de las minorías parlamentarias, cuya pretensión consiste en erosionar y desgastar al Gobierno Central, más que en la defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma correspondiente”<sup>164</sup>

---

*procesos constitucionales*, pp. 86 y sig. y CANOSA USERA, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium Madrid, 1992.

<sup>163</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso ...op. cit*, p. 101

<sup>164</sup> BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso...op. cit.*, p. 101

La ley establece un plazo preclusivo para la interposición del recurso que, de conformidad con el artículo 33.1 LOTC, en relación con el 31 LOTC, será de tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley<sup>165</sup>. No obstante, ese plazo se ampliará a nueve meses para los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas cuando concurren los requisitos establecidos en el art. 33.2 LOTC. La interposición extemporánea del mismo supone un defecto insubsanable que acarrea la inadmisión del mismo.

La reforma operada en virtud de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, amplió el plazo de interposición del recurso a nueve meses, aunque solo para el Presidente del Gobierno y los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas siempre que se cumplan los requisitos que el precepto establece, encaminados a evitar la interposición del mismo. Así, de deberá reunir la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma. En segundo lugar será necesario que en la mencionada Comisión Bilateral se adopte un acuerdo sobre el inicio de las negociaciones para la resolución de discrepancias. En tercer lugar este acuerdo debe ser puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional en los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, estos acuerdos son publicados en la Sección II del Boletín Oficial del Estado y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente.

---

<sup>165</sup> Este plazo es de caducidad y empezará a contar desde el día siguiente a la publicación de la norma a impugnar en el Diario oficial correspondiente (SSTC 148/1991, de 4 de julio (FJ2); 48/2003, de 12 de marzo (FJ2) y 108/2004, de 30 de junio (FJ2)). En el caso de leyes autonómicas el plazo comenzará a transcurrir desde su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y no desde su publicación en el BOE (Por todas ATC 168/1994, de 10 de mayo FJ único). En el caso de la doble publicación de los Reglamentos de las Cámaras autonómicas, el plazo empezará a contar desde la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad (STC 179/1989, de 2 de noviembre(FJ5))

Lo que pretende este artículo es que el conflicto no llegue al Tribunal Constitucional y que la controversia pueda ser resuelta mediante la negociación de las partes<sup>166</sup>.

## **2.- LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA**

El propio Tribunal ha señalado que cuando éste soluciona un conflicto constitucional de competencias lo hace desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad y de la solución en él prevista, y le viene normalmente vedado analizar y resolver “*cual es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas*” (STC 145/1989, FJ 6º).

Es el propio principio de competencia, que articula las relaciones entre ordenamientos internos en un Estado Federal y en general en cualquier forma territorial de Estado compuesto, el que hace inevitable la existencia de un Tribunal Constitucional o cuando menos de un Tribunal dotado de jurisdicción para actuar como Tribunal de Conflictos”<sup>167</sup>.

Señala RUBIO LLORENTE “se ha echado sobre nuestro Tribunal Constitucional la carga de establecer cuál haya de ser el sistema de delimitación competencial....sistema que la Constitución y los Estatutos no delinearán más que en términos muy generales y con formulaciones no exentas de graves incorrecciones técnicas y de ambigüedades” “no se hace buen servicio ni a la construcción del Estado ni al Tribunal llevando hasta él, como conflictos, diferencias de opinión o de criterios cuya mejor solución no es la judicial, siquiera sea por la inevitable lentitud con la que éste se produce”<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup>GARCÍA ROCA, Javier; *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.p 24

<sup>168</sup>RUBIO LLORENTE, Francisco; “La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales” en *Revista Vasca de Administración Pública*,

La LOTC regula en su capítulo II los Conflictos entre el Estado y las CCAA y de éstas entre sí, estableciendo dos tipos de procedimientos: el conflicto positivo de competencias (arts.62 a 67) y el conflicto negativo de competencias (arts. 68 a 72).

### **2.1.- Los conflictos positivos de competencias.**

Los conflictos positivos de competencia oponen al Estado con una o más Comunidades Autónomas o a dos o más Comunidades Autónomas entre sí. El Gobierno o los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas (arts. 62-63 LOTC) pueden promoverlos cuando consideren que una disposición, resolución o acto sin valor de ley de una Comunidad Autónoma o del Estado, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas delimitadoras de competencias.

Como ya se ha señalado, en el recurso de inconstitucionalidad se enjuiciarán Leyes y disposiciones con fuerza de Ley (art. 27 LOTC), mientras que el Conflicto de Competencias versará sobre disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 61 LOTC). La distinción entre uno y otro depende por tanto únicamente del rango de la norma en discusión.

En todo conflicto de competencias encontramos un objeto mediato y otro inmediato. La decisión del Tribunal Constitucional no versa únicamente sobre un acto o disposición, que sería el objeto inmediato, sino también sobre un aspecto de la distribución de competencias, como objeto mediato<sup>169</sup>.

---

vol.II, nº10, 1994, p.21

<sup>169</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "La jurisdicción...op. cit., p. 19. Sobre este extremo advierte GARCÍA ROCA que " Los efectos de la conexión entre objeto mediato e inmediato del conflicto son riquísimos y (...) permite acudir a la técnica de la desaparición sobrevenida del objeto, si no existe una verdadera controversia competencial, o si no hay

Por tanto, para plantear un conflicto es necesario que el acto sea susceptible de impugnación y que este haya lesionado competencias de la otra parte infringiendo las normas de delimitación competencial contenidas en el bloque de constitucionalidad. Son susceptibles de impugnación “*las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas*”. En este sentido el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación extensiva de estos conceptos admitiendo como objeto cualquier norma con rango infralegal, incluidas circulares o instrucciones (57/1983), comunicados (STC 137/1989), actos resolutorios y meros actos de trámite (SSTC 143/1985, 249/1988) “siempre que afecten al orden de distribución de competencias”<sup>170</sup>, pero no los originados por la vía de hecho, es decir, aquellos en los que no se haya realizado un acto concreto (ATC 638/1986). Se ha venido aceptando en alguna ocasión algún conflicto que versara sobre el modo de ejercicio de las competencias, no entrando a discutir la titularidad, la STC 11/1984 señala que: “en el conflicto entre entes no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro

Previo al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional encontramos el “requerimiento de incompetencia”<sup>171</sup>, que se establece con carácter potestativo para el Estado y obligatorio para las Comunidades Autónomas, la finalidad del cual es que el ente requerido derogue la disposición o anule la resolución o el acto en cuestión. Solo se acudiría a la vía jurisdiccional si el requerimiento es rechazado o no contestado en el plazo establecido. Como ha declarado el Tribunal Constitucional (Sentencias 104/1989 y 209/1989) este requerimiento “responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

---

ya una reivindicación de la potestad, o si ha desaparecido la vigencia de la norma discutida”, GARCÍA ROCA, Javier, *Los conflictos...op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>170</sup> Por todas SSTC 57/1983, 249/1988 o 220/1992.

<sup>171</sup> Durante la X legislatura por parte de las CCAA fueron planteados 25, de los cuales en 5 ocasiones no dio lugar a conflicto. El Estado por su parte solo planteó 4.

De este modo, los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, antes de formalizar el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, deben requerir motivadamente, en el plazo de dos meses, al Estado o a la Comunidad Autónoma autora del acto o de la disposición viciado de incompetencia para que lo derogue o anule. El Gobierno, por su parte, puede formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia o hacer uso del requerimiento previo de incompetencia a la Comunidad Autónoma para que ésta derogue la disposición o anule que considera que vulnera las competencias estatales. El órgano requerido deberá atender el requerimiento en el plazo de un mes.

La Comunidad Autónoma o el Estado podrán interponer conflicto de competencias en el plazo de un mes a contar desde la notificación del rechazo del requerimiento o si no ha sido atendido el requerimiento de incompetencia en el plazo indicado (un mes), desde el término del plazo de que dispone el órgano requerido para contestarlo, certificando el cumplimiento infructuoso del requerimiento de incompetencia y alegando los fundamentos jurídicos en los que sustenta su pretensión.

En el plazo de diez días, el Tribunal Constitucional deberá comunicar al Gobierno u órgano autonómico correspondiente la iniciación del conflicto, señalándose plazo, que en ningún caso excederá de veinte días, para que formule alegaciones y aporte cuantos documentos considere convenientes.

Uno de los efectos más importantes que puede producir la interposición del conflicto de competencias es la suspensión de la resolución, disposición o acto. Esta será automática si la propone el Gobierno en uso de la facultad que le confiere el artículo 161.2 de la Constitución, debiendo de pronunciarse el Tribunal Constitucional en el plazo de cinco meses, previa audiencia de las partes, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. En el caso de las Comunidades Autónomas, estas deberán solicitar la suspensión al Tribunal Constitucional invocando perjuicios de imposible o difícil reparación y éste deberá acordar o

denegar la suspensión.

La sentencia que resuelva el conflicto declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará en su caso la anulación de la disposición, resolución o acto que originó el conflicto si estuviera viciado de incompetencia (art.66 LOTC). Encontramos en las mismas diversos tipos de fallos, algunos supuestos en los que se declara la titularidad de la competencia controvertida y se anula el acto o disposición (STC 48/1985), en otros no se declara la titularidad de la competencia porque la misma no afecta a las competencias del recurrente (STC 209/1987), en otros hay pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia, pero no se anula el acto que ha suscitado el conflicto (STC 125/1984). El Tribunal Constitucional ha proclamado su competencia exclusiva para la resolución de conflictos de competencia frente a la jurisdicción contencioso-administrativa al utilizar esta concepción amplia del conflicto (STC 143/1985)<sup>172</sup>.

Pero el deslinde entre jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa es un debate vivo, en la que podemos encontrar un rico debate doctrinal<sup>173</sup>. La primera de las teorías en aparecer fue la “tesis de la alternancia”, defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA, según la cual el Estado y las Comunidades Autónomas podrán optar indistintamente por una u otra jurisdicción cuando el

---

<sup>172</sup> Vid. GOMEZ MONTORO, Ángel J., “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº30, 1990, pp. 93 y sig.

<sup>173</sup> Podemos encontrar una recopilación del debate doctrinal en BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè, “Los conflictos de ...op. cit., en donde la autora señala que “se afirma la exclusividad de la jurisdicción constitucional para la resolución de los conflictos de competencia, esto es, aquéllos en los que la controversia versa sobre la titularidad de alguna competencia asignada directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios de las Comunidades Autónomas. De ahí se excluyen tanto aquellos conflictos en los que la controversia, aun centrada en normas constitucionales, discorra al margen de las normas competenciales (..) como aquellos otros en cuya resolución no sea necesario pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida por limitarse a aspectos fácticos”

fundamento de la pretensión sea la trasgresión de una norma del bloque de constitucionalidad, mientras que si es otro el fundamento que da origen a la incompetencia solo se podrá acudir a los tribunales de lo contencioso. En el mismo sentido se manifiesta FERNÁNDEZ FARRERES que también defiende la plena coexistencia de ambas jurisdicciones, pudiendo ambas conocer de manera simultánea de una determinada controversia. Ahora bien, el autor indica que ambas jurisdicciones no tienen las mismas competencias: el Tribunal Constitucional contaría con la exclusividad a la hora de declarar la titularidad de la competencia y los Tribunales de lo contencioso se limitarían a la declaración de nulidad de la norma que contraviene el orden de distribución de competencias. Frente a la tesis de la alternancia aparece la “tesis de la exclusividad”, cuyo planteamiento parte de RUBIO LLORENTE<sup>174</sup> el cual parte de la idea de que la Constitución reserva a la justicia constitucional la resolución de conflictos de forma directa ex. Art. 161.c) y que a ellos no puede extenderse por tanto la cláusula de justiciabilidad general del art.106.1 CE ni la fórmula genérica del artículo 153 c.). Indicando que el juez ordinario no puede “pronunciarse sobre la titularidad de las competencias enfrentadas cuando es la delimitación de estas la que se pretende , pues en el caso de litigio ha de ser resuelto mediante la aplicación directa de una norma de delimitación, esto es, por una norma materialmente constitucional”<sup>175</sup>.

La misma tesis sigue GÓMEZ MONTORO para quien salvo los supuestos en los que lo único que se discuten son hechos, todo conflicto de competencia pone en cuestión los títulos atributivos de competencias. Se reserva pues a la jurisdicción contenciosa las impugnaciones planteadas por sujetos distintos a los legitimados en estos conflictos frente a actos o disposiciones contrarias al orden constitucional.

---

<sup>174</sup> Para este autor nos encontramos frente a un conflicto competencial siempre que “*el Estado frente a las Comunidades Autónomas, o éstas frente aquél, pretenden que se anule un acto o una disposición por entender que con ellos se viola el ámbito competencial propio. La pretensión solo puede apoyarse en una norma del bloque de constitucionalidad y sólo por aplicación de una de estas normas puede ser estimada*” en RUBIO LLORENTE, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº27, 1989, p. 36.

<sup>175</sup> *Ibidem.* p. 36.

ARCE por su parte utiliza la noción de “competencia diferenciada” indicando la exclusividad de la jurisdicción constitucional para resolver conflictos constitucionales de competencia y dejando a la jurisdicción contenciosa las pretensiones cuya estimación o desestimación no requieran más que la comprobación de la competencia<sup>176</sup>.

En definitiva, para saber que nos encontramos ante un conflicto constitucional de competencias tienen que concurrir dos notas: una en relación a los sujetos legitimados, pues solo puede generarse entre Estado y Comunidades Autónomas o éstas entre sí; y otra en relación al objeto, puesto que solo podrán considerarse como tal los que versen sobre el contenido, aplicación, ejecución de una disposición constitucional relativa al reparto competencial, ya se contenga en la Constitución o en cualquier otra norma. Si falta alguno de estos elementos el conflicto podrá ser substanciado en vía contenciosa.

Hemos señalado con anterioridad que el deslinde entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias se produce en razón del rango que tenga la norma impugnada, en esta línea advierte el art. 67 LOTC que si “la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad”. Gran parte de la doctrina ha criticado esta decisión señalando que hubiese sido mejor establecer una vía específica para los conflictos

---

<sup>176</sup> Este autor define los conflictos constitucionales de competencia como aquellos en que “Estado y Comunidades Autónomas controvierten los límites de sus respectivos ámbitos de actuación sobre la base de una diferente comprensión del sentido y alcance de las normas distributivas de competencias del bloque de la constitucionalidad, cuya interpretación, o la de alguno de sus elementos, sea necesaria para estimar o desestimar las pretensiones deducidas”, en ARCE JARÁNIZ, Alberto, “A vueltas con la asignación jurisdiccional de los conflictos positivos de competencias”, en Actualidad y Derecho, nº 50, 1988, p. 527 y sig.

legislativos que forzar la figura de los recursos de inconstitucionalidad<sup>177</sup>.

El Tribunal Constitucional ha resuelto 931 conflictos positivos de competencias, de los cuales 330 por Sentencia y 601 mediante Auto. La primera sentencia que dictó por este procedimiento fue la STC 33/1981, de 5 de noviembre, y el primer Auto el 49//1981, de 12 de mayo.

## **2.2.- Los Conflictos negativos de competencia**

En este caso, al igual que en los conflictos positivos, también se persigue la preservación del orden de distribución de competencias. En este caso, ambos, Estado o Comunidad Autónoma niegan poseer el título competencial i será la conducta omisiva de quien es en realidad su titular lo que contraviene el orden de distribución competencial.

En el caso de los conflictos negativos los legitimados para interponerlo serán el Estado frente al órgano ejecutivo de una Comunidad Autónoma y las personas físicas o jurídicas que se encuentren con una declinación de competencia tanto por parte de la Administración Estatal como por parte de la Autonómica. Cuando se trata de un particular su pretensión directa no es el que se declare la titularidad de la competencia entre uno u otro ente, sino que se dé solución a su pretensión.

La virtualidad práctica de este procedimiento es muy limitada. Se han sustanciado muy pocos casos ante el Tribunal Constitucional y la mayoría han sido inadmitidos por mediante auto (22 autos) y ha dictado sentencia en tres ocasiones<sup>178</sup>, todas ellas declarando la inexistencia del conflicto negativo o bien por falta de objeto o porque la pretensión no era objeto de conflicto de competencias.

---

<sup>177</sup> En este sentido, LÓPEZ GUERRA, Luís, "Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencias", en *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1995, p. 200; GARCÍA ROCA, Javier, *Los conflictos ...op. cit.*

<sup>178</sup> STC 300/1993, de 20 de octubre, STC 37/1992, de 23 de marzo y STC 156/1990, de 18 de octubre.

El procedimiento de resolución de conflictos negativos de competencias puede ser iniciado o bien por una persona física o jurídica que se encuentre con la declinación de la competencia por las dos administraciones; o bien por el Gobierno requiriendo a una Comunidad Autónoma para que ejercite sus competencias. Las Comunidades Autónomas por su parte no pueden plantear este tipo de conflictos.

El conflicto negativo podrá ser presentado por una persona física o jurídica cuando un órgano estatal o de una Comunidad Autónoma decline su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una ésta, por entender que la competencia corresponde a otra administración distinta ante la que se ha formulado dicha pretensión. Nos encontramos por tanto ante dos administraciones que, sobre la base de la interpretación de las normas atributivas de competencias, se declaran incompetentes para una determinada pretensión. El interesado, una vez agotada la vía administrativa, puede deducir su pretensión ante el Gobierno o el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma que sea declarado competente por la resolución dictada. Si esta Administración a la que se le solicita en segundo lugar, se inhibe, declina su competencia o no pronuncia decisión afirmativa en el plazo de un mes, el interesado en el plazo de un mes desde la notificación de la declinatoria o desde la finalización del plazo para dictar resolución expresa, puede acudir al Tribunal Constitucional, solicitando el planteamiento del conflicto.

La STC 1990 en su FJ 1º Recuerda, citando los AATC 142/1989 y 322/1989, la necesidad de que concurren dos presupuestos: *“de un lado, que se haya obtenido de las Administraciones implicadas sendas resoluciones negativas o declinatorias de competencias, y de otro, que dicha negativa se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de la constitucionalidad ex art. 69.2 de la LOTC”*. Con ello lo que se pretende es extraer de la competencia del Tribunal Constitucional pretensiones que *“hayan sido desatendidas por razones no competenciales o por controversias que, aun siendo de naturaleza competencial, no son, sin embargo, propias de la jurisdicción del Tribunal Constitucional”* (ATC 322/1989, fundamento jurídico 2.º). Siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal, *“la simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de*

*competencias, pero cuya solución no requiera de una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial susceptible de resolución en el cauce prevenido en los arts. 68 y siguientes de la LOTC.<sup>179</sup>*

Por tanto, además de que el interesado debe haber obtenido dos resoluciones negativas en vía administrativa, estas negativas de las Administraciones implicadas deben de basarse en una interpretación de los preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de las leyes orgánicas u ordinarias que delimitan los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Si el Tribunal aprecia estas dos condiciones declarará mediante Auto planteado el conflicto y, trasladará dicho Auto al solicitante y a las Administraciones implicadas para que formulen alegaciones, para acabar dictando sentencia en la que declarará cuál es la Administración competente (art. 70 LOTC).

También el Gobierno puede plantear conflicto negativo de competencia cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite atribuciones de su competencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido o éste continúe con su inactividad (art. 71 LOTC). El conflicto podrá ser planteado dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita se haya rechazado el requerimiento del Gobierno, indicándose en el mismo los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones. Se dará trasladado al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma del conflicto para que formule alegaciones en el plazo de un mes.

Finalmente el Tribunal debe dictar sentencia que ha de contener alguno de estos pronunciamientos: la declaración de que el requerimiento es procedente, lo que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad

---

<sup>179</sup> STC 156/1990, de 18 de octubre de 1990 (BOE núm. 268 de 08 de noviembre de 1990).

Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida o la declaración de que el requerimiento es improcedente (art. 72.3 LOTC).

### **3.- LA RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS: EL MECANISMO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC**

En nuestro Estado destaca la tendencia a solventar en sede jurisdiccional las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>180</sup>, entre otras cuestiones por falta de foros adecuados para hacerlo en una fase previa. La utilización del recurso jurisdiccional para la solución de estos problemas incrementa en gran medida la carga de trabajo que tiene el Tribunal Constitucional, produciéndose dilaciones en la resolución de los procedimientos que en él se sustancian<sup>181</sup>.

Con la reforma de la LOTC en 2000 lo que se pretendió fue la introducción de un procedimiento precontencioso, de naturaleza política, que propiciara una solución política de las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que evitara la interposición de recurso ante el TC<sup>182</sup>. Es

---

<sup>180</sup> Entre 1981 y 1989 se plantearon ante el Tribunal Constitucional 749 controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Otros países de nuestro entorno tienen un volumen de conflictividad mucho más bajo, en el caso de Alemania durante los primeros 27 años de funcionamiento de la justicia constitucional, se sustanciaron solo 43 contenciosos que enfrentasen a la Federación y los "Länder" por materias competenciales.

<sup>181</sup> Advierte ARBÓS que "en todo caso y como mínimo, una elevada carga de conflictividad competencial que padece el Tribunal Constitucional no es solo un problema para el buen funcionamiento de esa institución; es también un síntoma de que el régimen territorial previsto por la Constitución opera de modo deficiente", ARBÓS MARÍN, Xavier, "Acuerdos prejudiciales ...op. cit, p. 130.

<sup>182</sup> La exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece cual es la razón de la reforma indicando que el objetivo es que las Comisiones Bilaterales de Cooperación encuentren un cauce para evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

un mecanismo basado en la colaboración entre administraciones, aunque como señala MONTILLA MARTOS “el resultado final será, efectivamente, la colaboración pero no como fruto de la voluntad de las partes sino meramente como forma de evitar el conflicto competencial en ciernes”<sup>183</sup>. Con esta medida, de una parte se amplían e intensifican los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a que ha apelado el Tribunal en diversas sentencias, “de buscar entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad”. (STC 13/1992, F.J. 7, entre otras) y de otra, se contribuye a disminuir la acumulación de trabajo que soporta el Tribunal Constitucional sobre asuntos referentes al orden de distribución de competencias.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se encuentran reconocidas en el art. 5.2 de la LRJPAC que reza: *“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.”*<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio, “La solución política...op. cit., p.126.

<sup>184</sup> La actual regulación efectuada por la LRJPAC tiene fecha de caducidad puesto que la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, supone la derogación de la misma. La Ley 40/2015 en relación con las Comisiones Bilaterales de Cooperación, establece en su artículo 153 que: *“1. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.*

*2. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla.*

Con la reforma del art. 33.2 LOTC operada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, se incluyó un mecanismo para la resolución extrajudicial de las controversias. Con este artículo se permite la extensión a nueve meses del plazo para interponer recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previa la adopción de un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma, con la finalidad de evitar la interposición del recurso. Se entiende por tanto que el objetivo de esta ampliación del plazo es evitar el conflicto frente al Tribunal

De este modo, la adopción de un acuerdo en el seno de una Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha de ser comunicado por los sujetos legitimados para este recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional en el plazo de tres meses desde la publicación de la norma con rango de Ley estatal o autonómica, el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se amplía en seis meses, pudiendo formularse, por lo tanto, en los nueve meses siguientes a partir de la referida publicación. Con ello se incorpora un mecanismo singular en la configuración del plazo de interposición del recurso ya que crea una excepción al plazo general de tres meses, que ya solo opera respecto de algunos de los legitimados para su interposición, lo que viene a introducir cierta disparidad entre los sujetos constitucionalmente legitimados<sup>185</sup>.

---

*3. Para el desarrollo de su actividad, las Comisiones Bilaterales de Cooperación podrán crear Grupos de trabajo y podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos.*

*4. Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta.*

*5. Lo previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales.”*

<sup>185</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 24 de junio de 1999, nº 1788/1999.

El Consejo de Estado puso de manifiesto la necesidad de desvincular la solución de controversias del recurso de inconstitucionalidad<sup>186</sup>.

En relación con el régimen jurídico del mecanismo, señala GONZALEZ BEILFUSS que “es parcial y rígido, y está basado en su carácter bilateral, voluntario e intergubernamental”<sup>187</sup>. Ello porque, como ya hemos señalado con anterioridad, se limita únicamente a los recursos interpuestos por dos sujetos, Presidente del Gobierno y Consejos de Gobierno Autonómicos, dejando fuera al resto de legitimados para la interposición de recurso. Se establece la resolución del conflicto en el marco de las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

La iniciativa de intentar el acuerdo tiene un carácter voluntario, no existe ningún mecanismo que obligue a intentar, al menos, llegar al acuerdo. Son las Comunidades Autónomas o bien el Estado quienes deberán iniciar los trámites para llegar al mismo. En el caso del conflicto de competencias el requerimiento de incompetencia sí que tiene un carácter obligatorio. Indica ARBÓS<sup>188</sup> que a veces iniciar la negociación del art. 33.2 LOTC puede ser un simple gesto para aparentar una actitud dialogante, por parte de una Comunidad Autónoma para retrasar la posible suspensión de su norma con rango de ley, además nada impide concluir las antes de tiempo.

---

<sup>186</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 24 de junio de 1999, nº 1788/1999. *“Teniendo en cuenta el buen funcionamiento de la referida Junta de Cooperación como foro de diálogo y negociación, podría haberse indagado en las potencialidades que ofrece y haberse arbitrado una posible vía alternativa a la solución jurisdiccional del conflicto previa y también posterior a la formalización del recurso de inconstitucionalidad o exclusivamente previa, pero que no se incardinase en el seno mismo del recurso de inconstitucionalidad sino que fuera independiente de él. Esta última solución produciría una distorsión menor en el proceso constitucional establecido. Requeriría, por parte del Estado, intensificar el conocimiento de las disposiciones con rango de Ley emanadas de las Comunidades Autónomas, articulando un seguimiento formal de las mismas durante su tramitación parlamentaria. Todo mecanismo que trate de evitar por vía negociada la solución jurisdiccional requiere reforzar los sistemas de seguimiento y cooperación en el tiempo anterior al transcurso del plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad.”*

<sup>187</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial...op. cit., p. 25

<sup>188</sup> ARBÓS MARÍN, Xavier, “Acuerdos prejudiciales...op. cit., p. 134.

Se ha criticado el hecho de que la ampliación del plazo puede serlo también de la situación de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la norma y sobre su posterior eficacia<sup>189</sup>. La comunicación avisa de algún modo que la norma en ciernes puede llegar a ser recurrida y dejar de aplicarse. El Consejo de Estado puso de manifiesto que el plazo previsto parecía razonable y proporcionado como plazo de ejecución del acuerdo sobre la acomodación de la Ley cuestionada pero resultaba largo como plazo para recurrir en inconstitucionalidad. Ese alargamiento del período en que la ley queda bajo sospecha de inconstitucionalidad puede resultar perturbador para los destinatarios de la Ley y puede ser aprovechado para propiciar que la norma legal despliegue sus efectos. Además este plazo produce cierto desfase entre la entrada en vigor y la aplicación de la Ley y su posible suspensión. Pone también de manifiesto la posibilidad de que el mecanismo “pueda ser utilizado con fines distintos a los previstos y conseguir determinados resultados; podría llegarse al acuerdo, a sabiendas de que no se cumplirá, sólo para mantener durante ese tiempo la vigencia y aplicación de la Ley”<sup>190</sup>.

Nos encontramos pues un problema derivado de la invocación que, casi de manera automática, realiza el Gobierno de lo previsto en el artículo 161.2 CE y que permite la suspensión de las normas autonómicas. No parece lógico que una norma que se ha aplicado durante todo el procedimiento negociador deba suspenderse cuando este fracasa y se presenta recurso de inconstitucionalidad lo por la invocación del artículo 161.2 CE. También cabe señalar el riesgo de que el mecanismo del 33.2 LOTC afecte negativamente a otros sujetos en su legitimación de interponer recurso.

### **3.1.- Las negociaciones: sujetos, objeto y acuerdos.**

---

<sup>189</sup> ARBÓS afirma que mientras no se resuelve, la duda de la constitucionalidad genera un cierto grado de “inseguridad jurídica”, en “Acuerdos prejudiciales...”, op. cit., p.130

<sup>190</sup> Advierte el Consejo de Estado que “Sería deseable la reducción de dicho plazo para evitar el consecuente y excesivo retraso en el levantamiento o ratificación de la suspensión de la Ley por el Tribunal Constitucional que, agotando los plazos previstos en el anteproyecto, podría llegar a producirse a los catorce meses de la publicación de la Ley”. Dictamen del Consejo de Estado de 24 de junio de 1999, nº 1788/1999.

El hecho de que el procedimiento negociador se sustancie en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación limita a que los sujetos que han de llegar a un acuerdo sean “los miembros del Gobierno de la Nación que formen parte de las mismas en representación de la Administración General del Estado y los miembros del Consejo de Gobierno que formen asimismo parte de ellas en representación de la respectiva Comunidad Autónoma”, que son quienes componen estas Comisiones (artículo 5.2 de la Ley 30/1992 en la redacción dada por la Ley 4/1999). El carácter bilateral e intergubernamental del mecanismo impide que el resto de actores legitimados para la interposición de recurso se puedan unir a las negociaciones.

El objeto principal de la regulación del 33.2 LOTC es la decisión de entablar negociaciones para resolver las discrepancias existentes y que pueden ser fruto de posterior recurso. La decisión de inicio de la negociación debe adoptarse en el seno de la Conferencia Bilateral de Cooperación antes de tres meses de la publicación. Esta deberá además ser comunicada al Tribunal Constitucional y publicada. Teniendo en cuenta que el acuerdo de inicio de la negociación es un acto meramente formal y teniendo en cuenta quienes son los actores que deben adoptarlo GONZÁLEZ BEILFUSS pone de manifiesto la conveniencia de “prever expresamente la posibilidad de formalizar dicha decisión sin una reunión física de los miembros de la Comisión”<sup>191</sup>. Ahora bien, para garantizar el buen funcionamiento de las negociaciones y un trabajo mucho más técnico, las normas de funcionamiento de las comisiones han establecido Grupos de Trabajo permanentes dependiente de la Comisión Bilateral y encargados del análisis y estudio de las discrepancias existentes en relación al contenido de las normas sobre las que existe controversia, con la finalidad de evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad. En algunos casos “cuando los resultados de los análisis efectuados en el seno de este Grupo de Trabajo constaten la falta de

---

<sup>191</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial...op. cit., p. 28. Cabe señalar que la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, prevé la posibilidad de que en el seno de las Comisiones Bilaterales se puedan adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios Electrónicos (art. 153).

acuerdo sobre la posibilidad de resolver las discrepancias sobre la norma en cuestión, no será necesaria la reunión de la Comisión Bilateral para dar por terminado este procedimiento sino que bastará para ello el levantamiento del Acta de la reunión del Grupo de Trabajo constatando la imposibilidad de convenir una propuesta conjunta que permita un acuerdo satisfactorio para ambas partes”<sup>192</sup>.

En el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, su Reglamento prevé la existencia en el seno de la Comisión de una Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos que desempeña las funciones atribuidas a la Comisión Bilateral en relación con el 33.2 LOTC.

El acuerdo se deberá comunicar al Tribunal Constitucional, la Ley admite que sea comunicado por cualquiera de las dos partes, aunque en muchas normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales se señalan al Ministro como el

---

<sup>192</sup> Orden APU/645/2003, de 12 de marzo (B.O.E. nº 71 - 24/03/2003), por la que se dispone la publicación del acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia.

indicado para hacerlo<sup>193</sup>, en otras también se menciona al Vicepresidente de la Comisión<sup>194</sup>.

El sistema de competencias de nuestro Estado ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, así, como ya existe jurisprudencia constitucional consolidada sobre la materia, la discusión suele centrarse en la aplicación e interpretación de tal jurisprudencia, la negociación se circunscribe al modo de aplicar o interpretar la norma controvertida o de desarrollarla reglamentariamente en un determinado sentido.

En muchas ocasiones diferentes aparecen discrepancias por parte de diversas Comunidades Autónomas en relación con una norma Estatal<sup>195</sup>, pero el

---

<sup>193</sup> Orden de 25 de julio de 2000 (B.O.E. nº 189 - 08/08/2000), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento, establece que: *“A results de lo anterior, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación se podrá adoptar el acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instarse, ensu caso, la modificación del texto normativo. Dicho acuerdo, certificado por los Secretarios, será comunicado al Presidente del Tribunal Constitucional por el Ministro de Administraciones Públicas como Presidente de la Comisión, dentro del plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley sometida a conocimiento de la Comisión, a los efectos de ampliación del plazo de interposición del recuso de inconstiucionalidad, en los términos previstos en la LOTC”*. A modo de ejemplo así lo contemplan la normativa reguladora de la Comisión Bilateral Estado-Comunitat Valenciana y la Bilateral Estado-Cataluña.

<sup>194</sup> Orden APU/645/2003, de 12 de marzo (B.O.E. nº 71 - 24/03/2003), por la que se dispone la publicación del acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, RESOLUCIÓN de 25 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears. (Lo contemplan Illes Balears, Galicia..)

mecanismo del 33.2 LTC es de carácter bilateral. En estos casos se han producido negociaciones paralelas en el seno de las diferentes Comisiones Bilaterales de Cooperación. Parece absurdo que el Estado tenga que negociar con carácter separado con cada Comunidad Autónoma una misma norma, manteniendo unos mismos argumentos en distintos foros. Debería articularse un mecanismo con carácter multilateral para este tipo de casos en el que en un mismo foro se pudiesen resolver las discrepancias de diversas Comunidades Autónomas en relación con la norma Estatal. La negociación multilateral podría fortalecer la posición de las Comunidades Autónomas en la negociación frente al Estado, actualmente se suele utilizar el acuerdo alcanzado en una negociación para orzar el mismo acuerdo con el resto de Comunidades. La cooperación multilateral en este nivel serviría para poder alcanzar una solución consensuada con todas las Comunidades Autónomas que hayan planteado la controversia. GONZALEZ BELFUSS apuesta por “la colaboración interautonómica informal en aquellos casos en que las posiciones de las Comunidades sean equivalentes como alternativa a la multilateralización obligada o voluntaria en todas las discrepancias que afectan a leyes estatales, ya que la alternativa de la multilateralización tendría problemas bajo el régimen jurídico de las Comisiones Bilaterales de Cooperación<sup>196</sup>. Esta cooperación de carácter horizontal se podría realizar en el marco de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas si funcionase o el Senado, en el caso de producirse su reforma. Lo cierto es que la falta de foros hace inviable la posibilidad de que se pudiese establecer una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, con la excepción de la asunción de una posible posición común de las mismas en el seno de sus partidos.

El desenlace de las negociaciones sobre una controversia competencia puede acabar fracasando y que no se llegue a ningún acuerdo, o bien que se desemboque en un acuerdo que resuelva la controversia planteada. En caso de

---

<sup>195</sup> Por ejemplo, en relación al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se realizaron 4 Comisiones Bilaterales promovidas por País Vasco, Cataluña, Canarias y Extremadura respectivamente, todas ellas con resultado negativo

<sup>196</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial...op. cit, p. 31

fracaso de la negociación lo lógico es que se interponga el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, es decir, que se impugne la norma a la que no se ha llegado a acuerdo en la vía extrajudicial.

Pero la mayor parte de discrepancias suelen acabar en acuerdo entre las partes. Este acuerdo puede incluir: el compromiso de promover la reforma de los preceptos controvertidos, de interpretarlos o aplicarlos en un determinado sentido que permita considerar resuelta la discrepancia o desarrollarlos reglamentariamente en una determinada dirección.

En el caso de que se acuerde reformar los preceptos controvertidos nos encontramos en que no hay identidad de sujetos sustantivos y sujetos procesales. Mientras que, por un lado, los sujetos que tienen que llegar a un acuerdo son, a la vista del artículo 5.2 de la Ley 30/1992 en la redacción dada por la Ley 4/1999, que regula las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los miembros del Gobierno de la Nación que formen parte de las mismas en representación de la Administración General del Estado y los miembros del Consejo de Gobierno que formen asimismo parte de ellas en representación de la respectiva Comunidad Autónoma. Por otro lado, quien tiene la potestad de modificar la ley no son los Gobiernos, sino los Parlamentos<sup>197</sup>. Con ello lo único que puede hacer el Ejecutivo que ha acordado modificar la ley es instar al Parlamento a hacerlo presentando el correspondiente proyecto de ley. Normalmente la tramitación del mismo no tendría problema alguno, puesto que los Gobiernos suelen tener una mayoría que los sustenta en los Parlamentos. Con la fragmentación del espacio político actual y específicamente del espectro parlamentario podría ocurrir que el acuerdo alcanzado por un Gobierno en el seno de la Comisión Bilateral no pudiese hacerse efectivo en vía parlamentaria, para evitar esta situación es necesario una doble negociación en de la discrepancia, por un lado en el seno de la Bilateral, y por otro

---

<sup>197</sup> Cabría la posibilidad de dictar un Decreto-Ley. ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, "Comentario al artículo 33", en REQUEJO PAGÉS, Juan Luís (ed.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, p.497.

con los socios de gobierno en el Parlamento sobre el alcance de la negociación que se llevará a cabo<sup>198</sup>.

Los compromisos de un determinado desarrollo reglamentario suelen ser mucho más genéricos, pero estos no conllevan problema alguno puesto que es competencia del ejecutivo el desarrollo reglamentario. En este caso el mayor problema lo acarrea el cumplimiento del acuerdo, ya que el desarrollo reglamentario suele tardar un tiempo en producirse puesto que es más costoso que la reforma legislativa que suele ser mucho más concreta. En este caso el desenlace final depende de la voluntad de las partes puesto que no existen mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de lo acordado. Juega por tanto la lealtad institucional en las negociaciones. Otro problema puede ser que se produzca un cambio de gobierno antes del desarrollo reglamentario y ver cuál puede ser el alcance de la negociación que un Ejecutivo anterior ha efectuado con otra parte. Además, la existencia de estos compromisos no cierra la puerta a que en el futuro se pueda interponer recurso frente a la modificación legislativa realizada.

En los casos en que el acuerdo sea darle una determinada interpretación al texto el problema fundamental que se nos plantea cual es el alcance de esta interpretación dada en la Comisión Bilateral<sup>199</sup>. En este caso, el Tribunal Constitucional ha establecido que no se encuentra obligado por la interpretación dada en la Comisión Bilateral de Cooperación. El acuerdo interpretativo carece de fuerza vinculante ante los tribunales, que no se encuentran vinculados por los términos en los que concluye la negociación<sup>200</sup>, así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 106/2009, de 4 de mayo (FJ3) en dónde establece: “*Esta*

---

<sup>198</sup> Señala MONTILLA MARTOS que “no existe identidad entre sujetos sustantivos y procesales por lo que puede ocurrir, aunque ciertamente no será lo habitual, que el acuerdo adoptado por los gobiernos no sea luego llevado a la práctica por el órgano parlamentario a quien corresponde formalmente la modificación legislativa”, MONTILLA MARTOS, José Antonio, “La solución política...op. cit., p. 128.

<sup>199</sup> Sobre los problemas del cumplimiento de dichos acuerdos, JIMENEZ CAMPO, Javier, “Política de la constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, 2000, pp. 23-24.; GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial...op. cit., p.33;

<sup>200</sup> ARBÓS MARÍN, Xavier, “Acuerdos prejudiciales...op. cit., p. 135.

*conclusión no puede ser alterada mediante los argumentos aducidos por el representante del Gobierno autonómico para defender la constitucionalidad del precepto cuestionado. El hecho de no haber sido impugnado por el Presidente del Gobierno en el recurso presentado contra la misma Ley autonómica objeto de la presente cuestión y de haber llegado la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Cantabria a un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de dicho precepto no puede afectar al papel de los Jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, papel que en todo caso está presidido por las notas de independencia y colaboración con este Tribunal. Dicho acuerdo interpretativo tampoco puede alterar la interpretación que, como se ha visto, hemos venido haciendo tradicionalmente de la finalidad de las normas que limitan temporalmente determinadas modalidades de venta, que no es la protección de los consumidores, sino el garantizar la libre competencia entre los comerciantes. Por todo ello, hay que concluir que la norma contenida en el segundo párrafo del art. 31 c) de la Ley impugnada es inconstitucional por invadir las competencias que en este último ámbito corresponden al Estado.”*

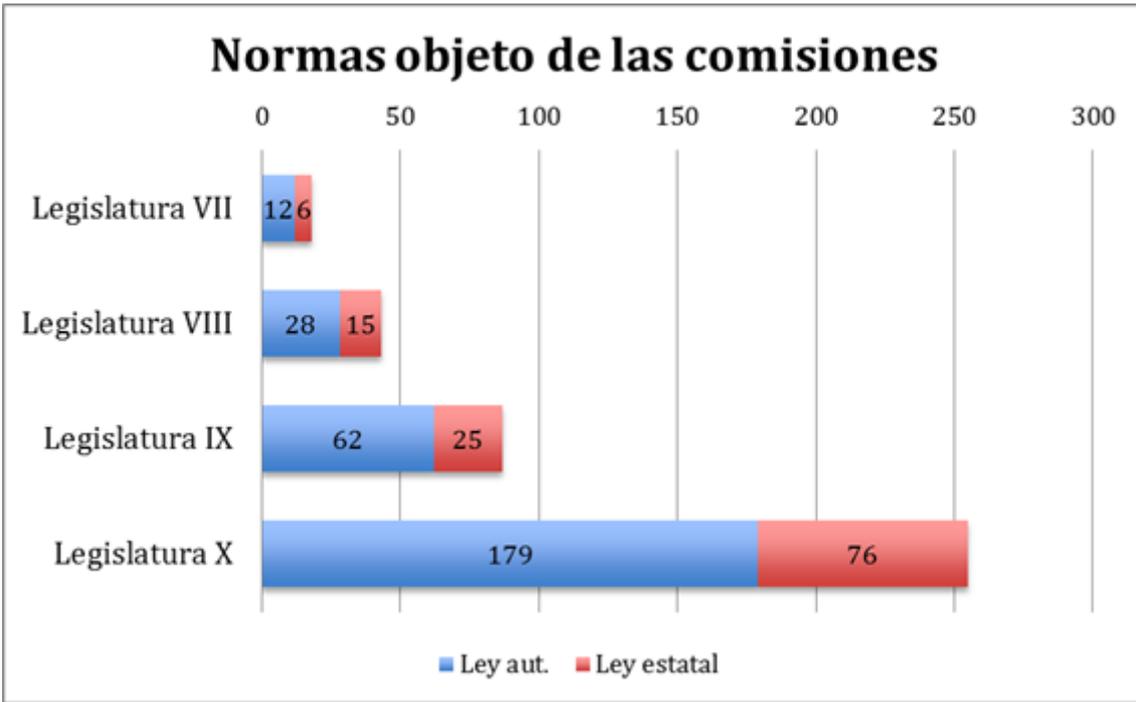
### **3.2.- La utilización del mecanismo del 33.2 LOTC**

El mecanismo del art. 33.2 LOTC se activa preferentemente con ocasión de leyes que tienen un importante componente técnico y que afectan a sectores materiales concretos en los que existe una jurisprudencia constitucional más o menos consolidada, a sensu contrario, la negociación no suele plantearse respecto a normas que tienen un elevado contenido político o en las que se expresan grandes opciones ideológicas<sup>201</sup>.

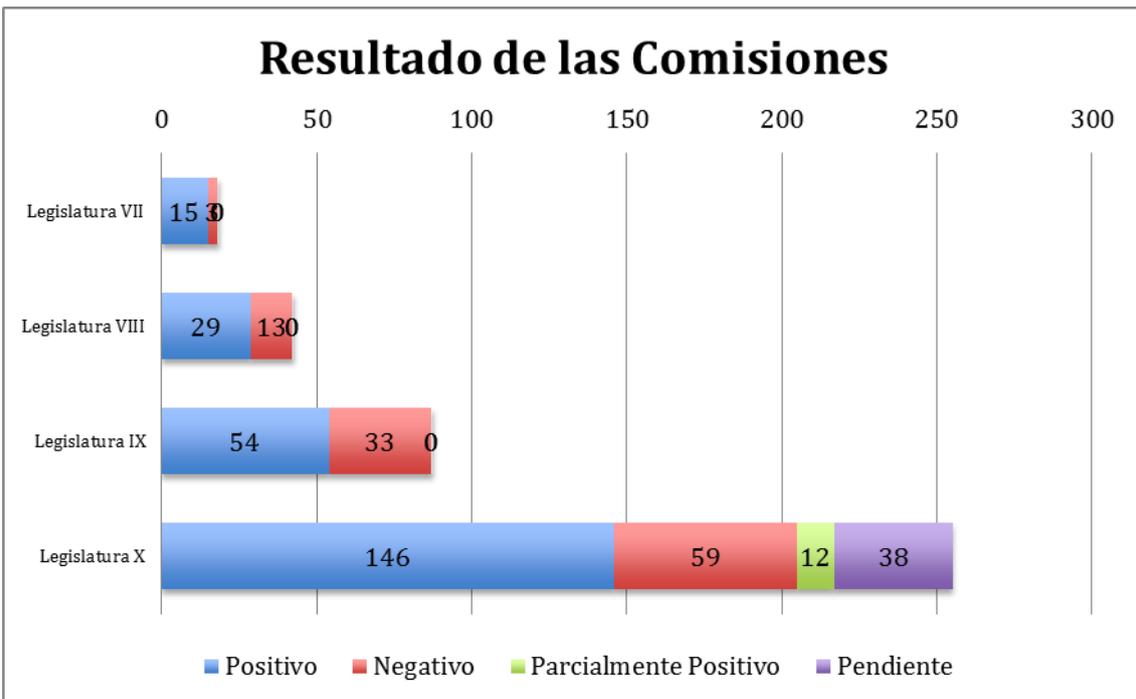
Desde la reforma de la Ley en el año 2000 se han celebrado 404 comisiones bilaterales por el artículo 33.2 LOTC, de las cuales en 281 la ley en conflicto era autonómica y en 123 la ley era estatal.

---

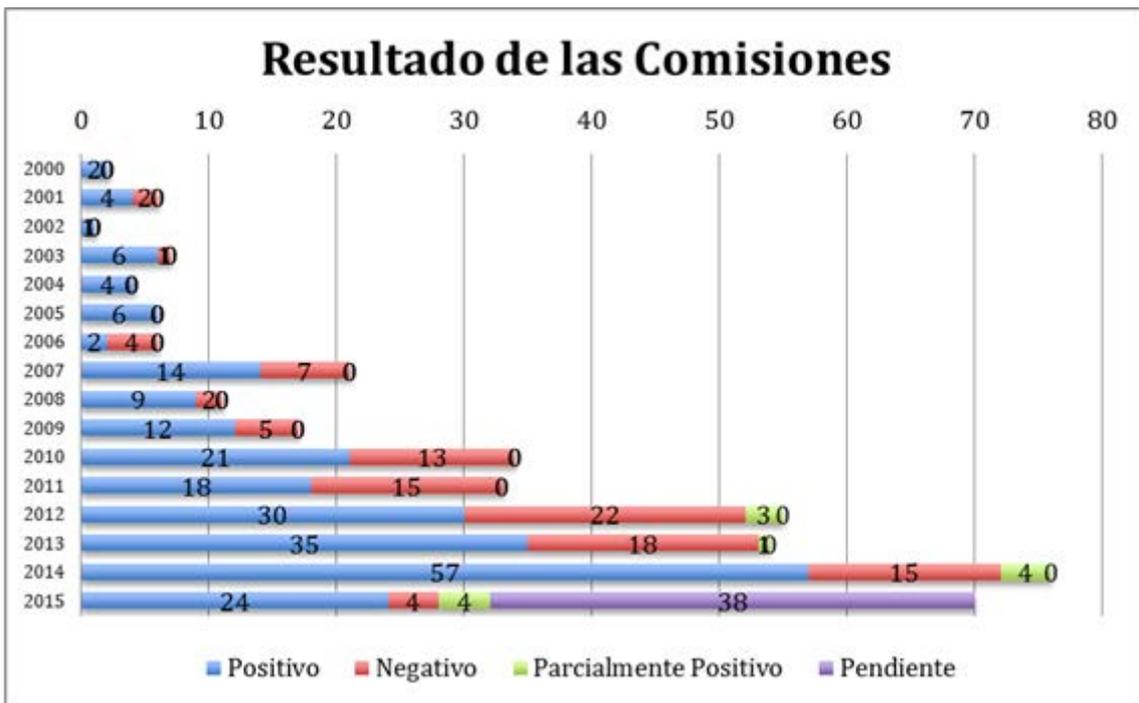
<sup>201</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, “La resolución extrajudicial ...op. cit., p. 24



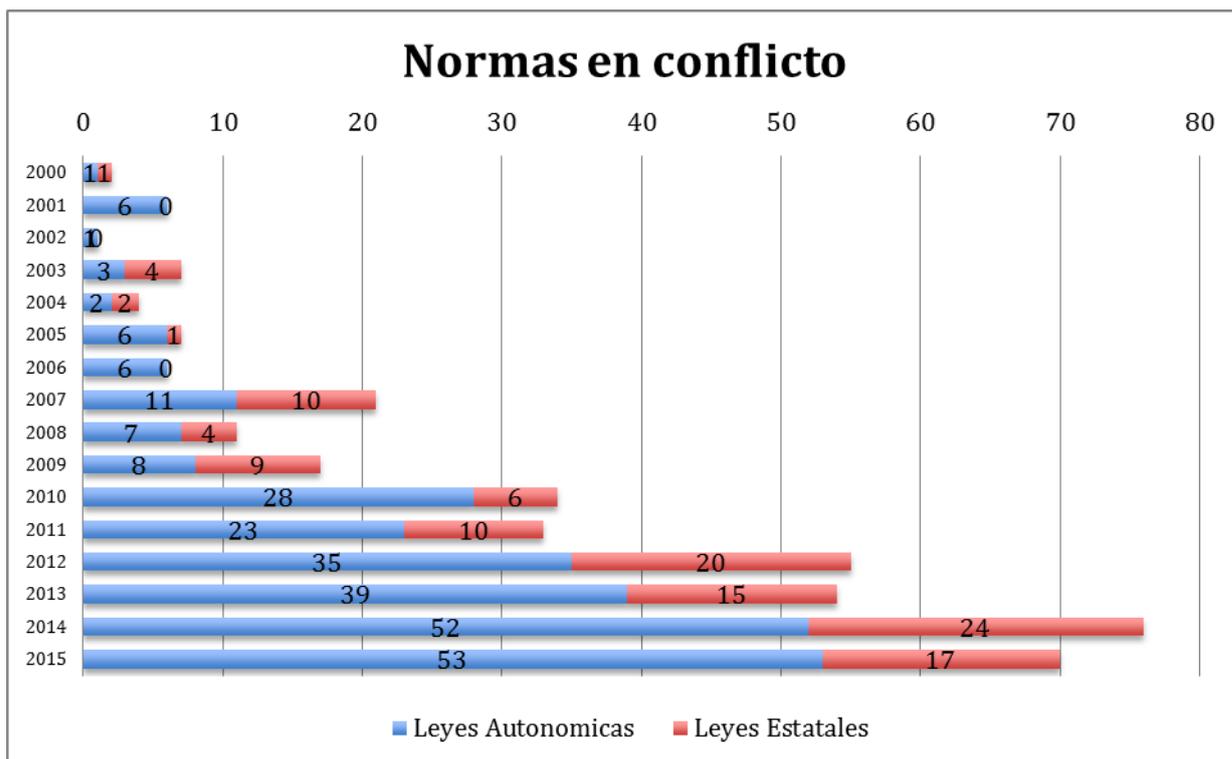
Los resultados son bastante esperanzadores, de todas estas reuniones 245 acabaron con un acuerdo positivo, frente a 108 que acabaron con resultado negativo (resultado parcial en 12 y todavía están pendientes de resolución 38).



Lo cierto es que los primeros años la utilización de este mecanismo fue muy limitada, en el año 2000 hubo dos reuniones, en el 2001 seis, en 2002 únicamente una, en 2003 siete. Será a partir del año 2007 cuando el mecanismo empiece a funcionar mucho más llegando este año a las 27 reuniones (14 de ellas con resultado positivo). El número máximo de reuniones se produce en 2014 (76) y en 2015 (70).



El que más veces ha promovido la celebración de estas reuniones ha sido el Estado frente a normas autonómicas en 281 ocasiones, mientras que por parte de las Comunidades Autónomas ha sido Canarias en 32 ocasiones seguida de las llamadas Comunidades históricas, Cataluña (31), País Vasco (18) y Galicia (16). En el extremo opuesto se encuentra la Comunitat Valenciana que nunca ha instado el mecanismo del 33.2 LOTC.



ARBÓS<sup>202</sup> pone de manifiesto en su estudio que cuando la controversia afecta a una norma estatal solo una cuarta parte se acogen a un acuerdo positivo, mientras que cuando afecta a una norma autonómica más del 60% acaba en acuerdo positivo.

A modo de ejemplo, el año 2014 que fue un año con una gran conflictividad, se llegaron a 57 acuerdos positivos, cuestión esta que nos hace pensar que la conflictividad durante ese año hubiese sido muchísimo más alta de no existir este mecanismo.

<sup>202</sup> El estudio de este autor trata de analizar la eficacia del mecanismo del 33.2 LOTC. Concluye que el artículo 33.2 LOTC no ha conseguido rebajar de forma significativa los contenciosos constitucionales que oponen al Estado y a las Comunidades Autónomas en relación con normas con rango de ley” ARBÓS MARÍN, Xavier, “Acuerdos prejudiciales...”, op. cit., p. 152 y sigs.

### **3.3.-Valoración general**

La inclusión del mecanismo del artículo 33.2 LOTC ha contribuido a la consolidación e institucionalización de las Comisiones Bilaterales, dotándolas de contenido para la resolución extrajudicial de las controversias que se puedan generar entre Estado y Comunidades Autónomas.

La inclusión de mecanismos cooperativos en nuestro sistema es una necesidad que ya hemos puesto de manifiesto. Este mecanismo, aún con sus debilidades ha ayudado a desjudicializar una parte de los conflictos que muchas veces se producían porque la judicial era la única vía de solución al no contemplar foros ni mecanismos cooperativos donde se pudiera dialogar y plantear las controversias. Cualquier medida que signifique solución de conflictos sin tener que acudir a la vía judicial es positiva, ya que incide en la base de lo que es la política, del diálogo entre las partes, jugando a favor de la legitimidad del sistema y de su solidez. Se impide que el debate político sobre la titularidad de las competencias se produzca en sede jurisdiccional y se recupera el espacio del diálogo y la política.

Al evitar el planteamiento del recurso descarga de trabajo al Tribunal Constitucional, cuya saturación es conocida, aunque no sea este el proceso constitucional que más lo provoca.

Además su utilización ha crecido mucho en los últimos años lo que nos hace pensar que los actores empiezan a ver este mecanismo como efectivo puesto que la valoración general es que las reuniones acaban más veces en un acuerdo positivo que en un fracaso de la negociación.

Como señala GONZALEZ BEILFUSS, existen importantes déficits de publicidad, el reto consiste en hallar un equilibrio adecuado entre la flexibilidad y discreción que requieren los instrumentos de colaboración y la rigidez y publicidad que suele presidir los instrumentos de conflicto<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> GONZALEZ BEILFUSS, Markus, "El mecanismo..", op. cit.,p.35.

## **CAPÍTULO III.**

### **EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

#### **1.- EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU CONEXIÓN CON OTROS PRINCIPIOS INNATOS AL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (DEBER DE AUXILIO, LEALTAD INSTITUCIONAL):**

1.1.-Principio de colaboración y principio de solidaridad, 1.2.- Principio de colaboración y lealtad institucional, 1.3.-El deber de auxilio o colaboración stricto sensu, 1.4.-El principio de coordinación, 1.5.-El principio de cooperación. **2.- LA COOPERACIÓN COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. 3.-LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. 4.-LA COOPERACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA:** 4.1. Relaciones con el Estado y con las Comunidades Autónomas, 4.2.- Participación en la Unión Europea 4.3.-Acción Exterior. **5.-LA COOPERACIÓN HORIZONTAL:** 5.1.- Algunos problemas en el desarrollo de la cooperación horizontal: extremada rigidez en los instrumentos y falta de foros, 5.2.-Los beneficios de la cooperación. 5.3.- Algunas propuestas de futuro.

#### **1. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU CONEXIÓN CON OTROS PRINCIPIOS INNATOS AL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.**

A pesar de la falta de definición del modelo de Estado nuestra Constitución incorpora, eso sí, una serie de principios que han permitido tanto a la doctrina como a la jurisprudencia ir realizando una construcción conceptual del Estado Autonómico. En este sentido el artículo 2 de la Constitución<sup>204</sup> recoge tres

---

<sup>204</sup> El citado artículo 2 dispone: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, reconoce y garantiza

principios fundamentales en relación con la distribución territorial del poder, el principio de unidad, el de autonomía y el de solidaridad. Si bien entre ellos no se encuentra el principio de cooperación, éste principio se nos presenta como una consecuencia ineludible si queremos hacer factible la articulación de estos tres principios.

La relevancia de estos principios fue puesta de manifiesto de manera temprana por la doctrina, entre ellos GARCÍA DE ENTERRÍA criticó la llamada “mitología de las competencias exclusivas” que la redacción dada a los primeros Estatutos de Autonomía ponían de manifiesto, advirtiendo la necesidad de desarrollar el Estado por la vía de la cooperación y destacando las oportunidades que la Constitución nos ofrecía al respecto<sup>205</sup>. Desde este estudio hasta la actualidad se han escrito ríos de tinta tanto sobre la necesidad de que el Estado Autonómico siga la vía cooperativa como sobre el análisis de las relaciones intergubernamentales, las disputas doctrinales son escasas, pero a pesar del esfuerzo por parte de algunos autores de realizar una distinción entre el principio de cooperación y el resto de figuras afines (coordinación, colaboración, solidaridad), gran parte de la doctrina sigue usando estos términos de forma indiscriminada, utilizándolos de manera entrecruzada y muchas veces incorrecta. Por tanto, poco cabe en este apartado para la originalidad, pero resulta imprescindible para nuestro estudio tratar a fondo el principio de cooperación en el Estado Autonómico.

---

el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

<sup>205</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Estudio preliminar” en GARCÍA DE ENTERRÍA (coord), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, I.E.C., Madrid, 1980. El autor señala “en el artículo 150 de la Constitución las técnicas colaborativas se configuran ya con carácter formal (...) Hay aquí, pues, una capital cláusula general relativizadora de todo el sistema de separación rígida de competencias que aparenta dominar el texto constitucional. Aquí, por tanto, puede encontrarse el título constitucional general para un verdadero autonomismo cooperativo en último extremo”. P. 27

El principio de cooperación está presente (aunque de modo implícito) en nuestro ordenamiento, como lo está en todos los Estados compuestos. La lógica vinculación entre unidad y autonomía exige la existencia de unos repartos competenciales, si se quiere respetar el principio de autonomía, pero no se puede olvidar la importancia que tiene la interdependencia competencial, tanto desde la lógica del principio de unidad, como desde la propia búsqueda de un ejercicio eficaz de las Competencias de que disponen las Comunidades autónomas y el Estado<sup>206</sup>. Las relaciones existentes entre las diversas instancias de poder estatal las podemos englobar en tres tipos: *relaciones de competencia*, que ordenan la distribución de poderes entre ambas instancias, fundamentadas en la distribución vertical del poder como elemento esencial de la organización del Estado y recogidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía; las *relaciones de integración*, que prevén la participación de una instancia en la voluntad de los órganos generales de la otra; y las *relaciones de conflicto*, las cuales regulan la resolución pacífica de conflictos. Pero junto a éstas, existen también otro tipo de relaciones, que derivan del ejercicio de los respectivos poderes, y son específicamente, relaciones con ocasión del *ejercicio competencial o relaciones de funcionamiento*<sup>207</sup>.

Como señala TAJADURA TEJADA “la cooperación es el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y solidaridad. La cooperación permite alcanzar un equilibrio entre las tendencias centrífugas y centrípetas”<sup>208</sup>, nos permite que no existan dos instancias que se desentienden la una de la otra, haciendo posible, no solo que aumente la eficacia, sino que exista una mayor cohesión en el Estado.

La tendencia hacia un “federalismo cooperativo” se impone en la mayoría de Estados compuestos. Es necesario, por tanto, establecer cual es el contenido jurídico y político que tiene este principio en nuestro ordenamiento, una tarea que

---

<sup>206</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonomico*. Ed. Comares. 2ª ed. Granada. 2000.

<sup>207</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de ....op.cit. p. 135-136.

<sup>208</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio..op.cit .p. 5*

no está exenta de dificultad, puesto que este principio se interrelaciona y en algunos casos se confunde con toda otra serie de principios.

La distinción entre estos principios no es ni clara ni tajante, es más, el Tribunal Constitucional ha venido utilizándolos de manera indistinta, como señala CRUZ VILLALÓN esta doctrina es “puntual, dispersa” y “esencialmente imprecisa desde el punto de vista terminológico”<sup>209</sup>, éstas tres expresiones son, por tanto, “intercambiables, que significan lo mismo para el TC o que, al menos, las viene utilizando de forma indistinta, sin otra explicación, acaso, que la preferencia personal de los distintos ponentes”<sup>210</sup>. El Tribunal ha ido acotando un poco más su doctrina, pero todavía hoy sigue siendo algo confusa pues utiliza cooperación y colaboración como términos ambivalentes, centrando, únicamente, sus esfuerzos en la distinción de estos del principio de coordinación. Entre la doctrina también observamos una utilización indiscriminada de los términos, un sector de la misma, tomando como base la sinonimia existente en la jurisprudencia constitucional, considera sinónimos colaboración y cooperación, poniendo el acento en la distinción entre éstos y la coordinación<sup>211</sup>. En nuestra nada fácil tarea de distinción de figuras afines, intentaremos distinguir por un lado, los principios estructurales del artículo 2 CE, el principio de solidaridad, el de unidad y el de autonomía y por otro, el principio general de colaboración dentro del cual, acudiendo a la ya clásica clasificación realizada por Alberti<sup>212</sup> y recogida por Tajadura Tejada<sup>213</sup>, cabe

---

<sup>209</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación” en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (CANO BUESO ed y coord.). Tecnos-Parlamento Andalucía, Madrid, 1990, pp.119.

<sup>210</sup> Ibidem. p 119.

<sup>211</sup> MENENDEZ REXACH, Angel. “La cooperación ¿un concepto jurídico?”. *Documentación Administrativa* nº240 (octubre-diciembre, 1994). P. 12. PÉREZ CALVO, Alberto. “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 235-236, 1987.

<sup>212</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

<sup>213</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, *El principio de colaboración...*op.cit. pp. 11 y sig.

distinguir a su vez entre la colaboración en sentido estricto o deber de auxilio, la coordinación y la cooperación<sup>214</sup>.

A estas tres modalidades de colaboración debe adicionarse la participación en las decisiones estatales. La diferencia básica entre la colaboración y la participación es que “cuando entran en funcionamiento los mecanismos de colaboración es porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden alegar algún título competencial (..) sin embargo cuando nos referimos a la participación, distinguiéndola de las modalidades de colaboración, solo uno de los titulares implicados es titular de la competencia, pero admite la participación del otro que, aunque carece de título competencial, aduce un interés específico en el asunto”<sup>215</sup>. Como resulta evidente, esta participación no altera la titularidad competencial y sigue siendo el titular de la competencia el que está habilitado para tomar decisiones.

### **1.1.- Principio de colaboración y principio de solidaridad:**

En primer lugar es necesario hacer una distinción entre el principio de colaboración y el principio de solidaridad, este último aparece recogido en el artículo 2 de la Constitución Española junto con los principios de unidad y autonomía y tiene su proyección más evidente en los artículos 138.1 con carácter general<sup>216</sup> y de modo más específico en el art. 158.2 CE, que instauro el Fondo de

---

<sup>214</sup> Señala BIGLINO CAMPOS que “estas distinciones pueden ser importantes a la hora de llevar a cabo análisis específicos sobre las relaciones interorgánicas. Pero también es verdad que no están universalmente admitidas ni, por ejemplo, aparecen todas recogidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” BIGLINO CAMPOS, Paloma. “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 1/2004. p. 69

<sup>215</sup> MONTILLA MARTOS, JA, “Apuntes sobre colaboración ...op.cit, p. 133.

<sup>216</sup> La solidaridad recíproca entre nacionalidades y regiones, recogida en el artículo 2 CE, aparece como un principio organizativo abstracto, de funcionamiento similar a los valores consagrados en el art. 1CE. Advierte en Consejo de Estado en su Informe sobre reforma de

Compensación Interterritorial<sup>217</sup> y en el artículo 156 CE<sup>218</sup>. Este principio supone un factor de equilibrio entre unidad y autonomía (Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1992, de 5 de octubre).

---

la Constitución que al artículo 138 también se le atribuye naturaleza de principio, remitiéndose de manera directa al artículo 2CE, pero “pese a esta remisión directa, ni el ámbito en el que el principio opera ni su contenido son ya los mismos en el artículo 138 que en el 2. Mientras en este último es la Constitución la que garantiza la solidaridad entre nacionalidades y regiones, el artículo 138 atribuye esta función al Estado en su acepción restringida.

Cabría, quizá, superar esta discordancia entendiendo que lo que el Estado, en sentido estricto, ha de garantizar no es la solidaridad en cuanto “principio”, sino su “realización efectiva”, y que la tarea que la Constitución encomienda a las instituciones centrales del Estado es la de fomentar los comportamientos solidarios de las Comunidades Autónomas y combatir los que no lo sean. Pero esta interpretación no es fácil de extraer partiendo del tenor de los preceptos hoy vigentes, que no establecen con claridad el deber de solidaridad de las Comunidades Autónomas en cuanto tales.” CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre reforma de la Constitución*.

<sup>217</sup> El Consejo de Estado, en su informe citado anteriormente, propone la modificación de este artículo en el sentido de eliminar a las provincias de los eventuales beneficiarios de este instrumento de solidaridad señalando que “esa mención de las provincias en relación con el Fondo de Compensación, o es letra muerta y, en consecuencia, debe desaparecer del texto o, si se la entiende viva, lleva a un concepto del principio de solidaridad que no coincide con el que parece deducirse del artículo 138, a través de la referencia que en él se hace al artículo 2”.

<sup>218</sup> Referencias a la solidaridad, dirigidas de modo específico a las Comunidades Autónomas, se hacen en otros dos preceptos del Título VIII, pertenecientes ambos al Capítulo III de este. El artículo 156 se refiere a la solidaridad como uno de los principios (junto con el de coordinación con la Hacienda estatal) a los que las Comunidades Autónomas han de ajustar el ejercicio de su autonomía financiera. La solidaridad que en él se menciona no es, sin embargo, la que resultaría de la trasposición a las Comunidades de la que el artículo 2 refiere a las nacionalidades y regiones, sino la que existe (o debería existir) “entre todos los españoles”, y esa caracterización hace oscuro el significado del precepto. Parece razonable entender que los españoles concernidos por la solidaridad no pueden ser, para cada Comunidad Autónoma, únicamente el conjunto de sus propios miembros, pero no es fácil discernir qué efectos puede tener la solidaridad general de

Como se deduce de su propia ubicación en el texto constitucional nos encontramos ante un principio de carácter estructural<sup>219</sup>, mientras que los principios sobre los que versa este trabajo se insertan en el ámbito de la distribución competencial<sup>220</sup>.

La segunda de las distinciones nos viene dada por ALBERTI quien señala que “la solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada. La colaboración, en cambio, afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige una determinada actuación positiva de las mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre ambas”<sup>221</sup>. Cabe distinguir, por tanto, dos dimensiones de ésta principio general de colaboración, por una parte, una *dimensión negativa*, que supone un deber de abstenerse de lesionar los intereses del sistema en su conjunto y los de las demás organizaciones territoriales, aquí podemos incluir el principio de solidaridad y el de lealtad institucional; y por otra parte, el principio de colaboración contiene una *dimensión positiva* consistente en que las diferentes

---

todos los españoles entre sí sobre el ejercicio de las competencias financieras de las distintas Comunidades Autónomas, puesto que la regulación de ese ejercicio ha de ser efectuada (artículo 157.3) por una ley orgánica.

<sup>219</sup> Así lo ha manifestado el TC en su Sentencia 146/1992, de 16 de octubre, donde señala que el principio de solidaridad no es una norma atributiva de competencia.

<sup>220</sup> “A partir de su radicación en el artículo 2 CE debe ser adscrito a una categoría fundamental del Estado. Sería no un principio funcional, sino un principio estructural junto con los principios de unidad y autonomía y, desde un punto de vista material, mas próximo al principio de igualdad que no a los principios que nos ocupan, que reciben su sentido o se insertan en el ámbito de la distribución competencial” CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La doctrina constitucional...”p. 120.

<sup>221</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14. 1985. pp 138-139.

instancias de poder deben ejercer sus propias competencias en beneficio de los demás, cuando ello resulte necesario, para que la otra instancia pueda ejercer eficazmente las competencias que tiene atribuidas, en esta dimensión positiva podemos incluir tanto la cooperación como el deber de auxilio o colaboración *stricto sensu*<sup>222</sup>.

Otra diferencia entre el principio de colaboración y el principio de solidaridad que puede resultar relevante es la aportada por SANTOLAYA quien advierte que la solidaridad afecta directa y principalmente al campo de las relaciones entre Comunidades Autónomas<sup>223</sup>, el Estado por lo tanto, participa únicamente como garante de la efectiva realización del principio, mientras que la colaboración se refiere, tanto a las relaciones entre Comunidades Autónomas como a las relaciones entre éstas y el Estado<sup>224</sup>.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha derivado del principio de solidaridad deberes de cooperación (Sentencia 152/1988, de 20 de julio), auxilio recíproco (Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre, y 51/1993, de 11 de febrero) y lealtad (por todas, Sentencia 64 /1990, de 5 de abril).

## **1.2.- Principio de colaboración y Lealtad institucional**

Ya hemos dicho con anterioridad que la lealtad institucional supone un límite negativo a la colaboración. Como bien señala CÁMARA VILLAR “desde la perspectiva de lo razonable, de lo deseable y de lo exigible como legítimo, debemos subrayar que todas las partes, para que se haga realidad la colaboración y la

---

<sup>222</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Relaciones entre las Administraciones Públicas” en La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LEGUINA VILLA, J. y SANCHEZ MORÓN, M. (Dir.), Tecnos, Madrid, 1993, p. 46; DE MARCOS, Ana “ Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”. *Documentación administrativa*. Nº240, 1994, pags. 273-274.

<sup>223</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización...op.cit.* p. 300.

<sup>224</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de ...op.cit.* P. 12.

integración resultante, han de asumir su posición desde el principio de mutua lealtad (*Bundestreue*)<sup>225</sup>, que debe ser entendido de manera general y multidireccional”<sup>226</sup> Es decir, no solo es la Comunidad Autónoma la que debe actuar con lealtad institucional, también rige este principio para Estado. Debe existir, por tanto, un “reconocimiento mutuo de que ni el interés general es patrimonio exclusivo del nivel central del gobierno, ni los intereses de cada Comunidad son indiferentes al interés general y a otras instancias de gobierno”<sup>227</sup>. En relación con el principio de lealtad federal afirma VANDELLI que este principio sirve “de módulo de unión entre los diversos componentes de la federación, más que como límite específicamente dirigido a los *Länder*”<sup>228</sup>, esto significa que las actuaciones de *Bund* deben seguir también este principio, no pudiendo, por consiguiente, realizar comportamientos desleales. Lealtad por tanto significa “diferenciación de actuaciones, según la lógica propia del interés presente en cada caso, respeto de todos los intereses generales y comunes, y respeto recíproco de todas las partes a los intereses propios y particulares de las demás”<sup>229</sup>

El principio de lealtad institucional implica la necesidad de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos encomendados a otras administraciones. Se

---

<sup>225</sup> Sobre esta cuestión se ha escrito en abundancia, entre otros LASO PÉREZ, J.: “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, *Cuadernos de Derecho público*, nº 9, enero-abril, 2000; ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación...op.cit.* ANZON, A.: *La bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milán, 1995, cabe indicar que en el ordenamiento italiano utiliza la idea de “leal colaboración”, consolidada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y recogida en el artículo 120 de la Constitución que en su último párrafo señala: “*La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*”.

<sup>226</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio “El principio ...” op. cit., p 211.

<sup>227</sup> Ibidem, p 211.

<sup>228</sup> VANDELLI, Luciano. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982. p.285.

<sup>229</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch “Estado autonómico e integración política”. *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1993.

trata por tanto de un deber político que permite un buen funcionamiento del sistema, no se puede concebir un sistema cooperativo si las partes no comparten un interés común, que no es lo mismo que el interés del Estado, sino la suma de la totalidad de los intereses públicos implicados. Por otro lado implica “un postulado básico según el cual la distribución vertical del poder es un acuerdo beneficioso para todas las partes al que tanto el poder central como los autónomos contribuyen por igual y, en la medida de sus propias facultades, en la realización de un único sistema de gobierno y de un único objetivo común”<sup>230</sup>

El principio de lealtad institucional, se manifiesta directamente sobre el ejercicio de las competencias propias, el cual no debe obstaculizar el ejercicio de las ajenas. STC 64/1990 subrayó la necesidad de que “*el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de sus propios intereses*”. En esta última decisión, como en otras posteriores, el Tribunal identifica lealtad constitucional y solidaridad. Este deber político se manifiesta jurídicamente en una exigencia constitucional, como ha venido entendiendo el Tribunal Constitucional, el cual lo califica de “colaboración, auxilio recíproco o buena fe”, “recíproco apoyo y mutua lealtad” o “lealtad constitucional” (entre otras SSTC 18/1982, 80/1985, 96/1986, 46/1990, 237/1992, 208/1999 y 235/1999).

Advierte BIGLINO que la lealtad constitucional “no sólo impone al Estado y a las Comunidades Autónomas el deber de mantenerse dentro de sus propias competencias, tarea que, como hemos visto, resulta ya de por sí complicada por la forma en que éstas se distribuyen en nuestro ordenamiento y por la incidencia de

---

<sup>230</sup> TERRÓN MONTERO, Javier y CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Principios y técnicas de cooperación en los Estados Compuestos: reflexiones sobre su aplicación en el caso de España”. En J. Cano Bueso (Ed. y coord.): *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Parlamento de Andalucía/Tecnos, 1990..p. 54

la integración europea en nuestra Norma fundamental. El deber de lealtad impone también la obligación de ejercer las propias funciones de una determinada manera. En efecto, éstas no deben ser practicadas en una situación de enfrentamiento respecto a la otra entidad territorial sino, al contrario, teniendo también en cuenta sus intereses. Se puede decir así que, en una organización territorial compuesta como la nuestra, la lealtad constitucional conlleva inexorablemente la obligación de colaborar”<sup>231</sup>.

Éste principio se encuentra presente, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fue introducido por su reforma mediante Ley 4/1999, con la expresión “lealtad institucional”, regulando tanto su dimensión negativa, impidiendo que una instancia administrativa realice actuaciones que no tengan en cuenta los intereses de las demás instancias, como su dimensión positiva, concretada en un deber de cada instancia de facilitar información, así como prestar la cooperación y la asistencia activa que puedan necesitar (art.4). La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local establece similares previsiones en su artículo 55, en relación con la Administración local y sus relaciones con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Los nuevos Estatutos de Autonomía han recogido este principio en el ámbito de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado<sup>232</sup>.

---

<sup>231</sup> BIGLINO CAMPOS, P. “La lealtad constitucional ..op. cit. p.68

<sup>232</sup> Art. 59.3 EACV: “Las relaciones de la Comunitat Valenciana con el Estado y las demás comunidades autónomas se fundamentarán en los principios de *lealtad institucional* y solidaridad. El Estado velará por paliar los desequilibrios territoriales que perjudiquen a la Comunitat Valenciana.

Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana se rigen en sus actuaciones y en las relaciones con las Instituciones del Estado y las entidades locales por los principios de lealtad, coordinación, cooperación y colaboración.

Art. 116 EAIB: “En el marco de los principios constitucionales las relaciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears con el Estado se fundamentan en los principios de colaboración, cooperación, solidaridad y *lealtad institucional*.”

Diferentes voces doctrinales han apuntado la necesidad de que este principio tenga una mayor concreción jurídica y mayores consecuencias prácticas, apuntando hacia la concreción del mismo, como un “criterio jurídico que puede dar lugar a la anulación de las normas que infrinjan su contenido negativo o positivo”<sup>233</sup>, como sucede en Alemania con el principio de lealtad federal, siendo necesaria “la realización de un mayor esfuerzo de concretización jurídica (...) tanto en el plano normativo como en el plano interpretativo y aplicativo”<sup>234</sup>, puesto que para el tribunal el principio de lealtad institucional es solo un criterio interpretativo utilizándolo como “pauta hermenéutica a seguir para la interpretación armónica de las competencias en conflicto” (STC 166/2000).

### 1.3. El deber de auxilio o colaboración *stricto sensu*

El **principio de colaboración *stricto sensu*** consiste en el “deber de auxilio”, “elemental principio” de relación entre el poder central y los poderes autonómicos (STC 74/1983, de 30 de julio FJ5). Viene exigido por la circunstancia de que, en

---

Art. 3.1 EAC: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la *lealtad institucional* mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad.”

Art. 219. 1 EAA: “En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, *lealtad institucional* y mutuo auxilio.”

Art. 62. 2 EAAR: “En su actuación, respetará los principios de buena fe y de confianza legítima, y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de *lealtad institucional*.” en relación con las administraciones públicas y art. 88.1 EAAR “Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado se basarán en los principios de *lealtad institucional*, coordinación y ayuda mutua.” En relación con las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma.

(La cursiva es nuestra)

<sup>233</sup> AJA, Eliseo. *Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 2003. p. 160.

<sup>234</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio “El principio y las relaciones ....”, op. cit. p. 213.

ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiere la actuación de otra instancia. Este principio, no tiene ningún precepto constitucional que lo recoja explícitamente, pero el Tribunal Constitucional ha señalado que se trata de un deber general “que no es menester justificar en preceptos concretos” pues “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 18/1982, 4 de mayo FJ14)<sup>235</sup>. Lo encontramos también recogido en la legislación, así, el artículo 55 de la Ley de Bases de Régimen Local lo utiliza aunque referido a las relaciones entre la Administración Central y Autonómica y los Entes locales. Con posterioridad fue reconocido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 4), para las relaciones interadministrativas.

La configuración del auxilio como deber es lo que lo distingue de otras figuras, el auxilio constituye un deber, en sentido propio, que “vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica, mientras que la coordinación

---

<sup>235</sup> LA STC 18/1982, sobre el Registro de Convenios de Trabajo, en su fundamento jurídico 14, establece: *“la obligación de remitir los “Boletines oficiales” se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación”*

Hay quien, de manera incorrecta, aplica esta sentencia a la cooperación, pero lo que aparece en esta sentencia como deber general es el “deber de auxilio recíproco” (una traducción del auxilio federal alemán *Bundeshilfe*). Por derivación se entiende que lo que no es menester justificar en preceptos concretos es el deber general de colaboración, no la cooperación, cuestión esta que viene a corroborar la posterior Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 80/1985, sobre la procesionaria del pino cuando afirma en su fundamento segundo que *“el Estado y las Comunidades autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos”*.

y la cooperación constituyen un régimen competencial –formal y material, respectivamente- obligatorio cuando está previsto en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad y facultativo cuando ello no ocurre”<sup>236</sup>, no existiendo, por tanto, un deber general de cooperación o de coordinación.

La concepción más amplia del deber de auxilio “incluye tanto el intercambio de información conducente a la correcta gestión de los medios organizativos, personales y materiales propios, como su puesta a disposición de otra instancia para que ésta pueda cumplir sus propias funciones con mayor eficacia y economía de medios”<sup>237</sup>. Este principio de información básico, fue consagrado por la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 35.1, y ha sido expresamente incorporado al ordenamiento jurídico español por la Ley de Proceso Autonómico, cuyo artículo 2 establece la facultad, tanto del Gobierno central y de las Cortes Generales, como de las Comunidades Autónoma, para recabar recíprocamente la información necesaria para el ejercicio adecuado de sus respectivas competencias. Así, el deber de auxilio, o colaboración *stricto sensu*, “consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo entre las distintas administraciones territoriales para que cada una pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación a los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas”<sup>238</sup>.

Estamos por tanto ante un verdadero deber el cumplimiento del cual se canaliza a través del requerimiento, instrumento previsto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Según el procedimiento aquí establecido la administración, mediante un requerimiento, puede solicitar cuantos datos, documentos o medios

---

<sup>236</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las relaciones de...op.cit. p. 140.

<sup>237</sup> TERRÓN MONTERO, Javier y CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Principios y técnicas ...op. cit. p. 46.

<sup>238</sup> MONTILLA MARTOS, J.A “ Apuntes sobre colaboración...op.cit. p. 132-133.

probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud, así como la asistencia requerida para la ejecución de sus competencias (art. 4.2 LRJAP). Ante esta solicitud, la administración requerida solo podrá negarse a prestar la asistencia y cooperación en dos supuestos: cuando no esté facultada a prestarla o no disponga de medios suficientes para ello, y cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones (art. 4.3. LRJAP). Además, añade la Ley que deberá motivarse la negación de la colaboración.

En conclusión, nos encontramos ante un deber en sentido propio que vincula la actuación de las instancias estatal y comunitaria, articulándose su ejercicio y cumplimiento mediante el requerimiento. Éste deber, no puede equipararse ni con la coordinación ni con la cooperación, las cuales no configuran ningún deber general, sino que, como se ha señalado, constituyen un régimen competencial.

#### **1.4. El principio de coordinación.**

La coordinación si que cuenta con una expresa previsión constitucional (art. 149.1 núms. 13,15 y16), pero ésta, a diferencia del deber de auxilio o colaboración *stricto sensu*, no se configura como un deber jurídico-constitucional.

Es una proyección directa del principio de unidad pues como ha señalado el TC *“la coordinación persigue la integración de la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad del sistema”* (SSTC 20 junio de 1983, 28 de abril de 1985, 27/1987 de 27 de febrero). La coordinación, por tanto, supone un ligero freno a la descentralización<sup>239</sup>, aunque no afecta a la titularidad de las competencias autonómicas. Ahora bien, al poseer la coordinación unos ciertos matices jerárquicos y de control<sup>240</sup>, solo será admisible en los supuestos tasados en la ley<sup>241</sup>. En este sentido afirma ALVAREZ CONDE que “al configurarse como un límite al pleno ejercicio de las mismas, no es posible

---

<sup>239</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de cooperación ...op.cit.* P. 21

<sup>240</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización...op.cit*, pag. 156

<sup>241</sup>MENENDEZ REIXACH, Angel, “La cooperación, ..op.cit, p.14.

efectuarla fuera de los casos previstos en la ley”<sup>242</sup>. La coordinación “conlleva el establecimiento formal de canales permanentes de comunicación a través de órganos mixtos, en los que se adoptan acuerdos al objeto de lograr una orientación unitaria para las actuaciones comunes”<sup>243</sup>.

La principal diferencia entre la coordinación y la cooperación es que ésta configura un régimen competencial sustantivo, mientras que la coordinación establece un régimen competencial meramente formal<sup>244</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha decantado por configurar la coordinación con carácter formal, así lo señala, entre otras, la STC 102/1995 de 26 de junio, *“No haría falta, en principio, advertir que la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad. La eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional, y, por tanto organizativo de las Administraciones públicas (arts 31.2 y 103 CE). En tal aspecto, la necesidad de hacerlas realidad tiene carácter básico, que se contagia a los mecanismos configurados al efecto”*. (FJ31).

---

<sup>242</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho Constitucional. Tecnos, Madrid, Vol II, pag. 369 (mirar-ho), en el mismo sentido en la STC 32/1983, de 28 de abril, ya se apuntan las diferencias entre la coordinación, la cual exige un título competencial del Estado, y la colaboración, que como ya hemos señalado con anterioridad debe ser recíproca entre el Estado y las CCAA y no es necesario justificarla en preceptos concretos.

<sup>243</sup> MONTILLA MARTOS, Jose Antonio. “Apuntes sobre colaboración...op.cit. p133.

<sup>244</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las relaciones de colaboración...op.cit.p. 144., en el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO, Santiago, El derecho público de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1982, Vol I,p. 573, TAJADURA TEJADA, Javier, La cooperación..op.cit. p.22. En contra del carácter formal de la coordinación se encuentra SANTOLAYA MACHETTI, defiende el carácter material de la coordinación, configurándola como una competencia sustantiva. *Descentralización ...op.cit.. p. 312*

Ésta competencia de coordinación, de carácter formal, deberá respetar las competencias sustantivas que tengan las Comunidades Autónomas en el sector objeto de la coordinación. La coordinación permite “el establecimiento de líneas de actuación política homogéneas, pero sin que ello signifique una modificación del reparto competencial establecido, ni de su ejercicio<sup>245</sup>”. Consiste por tanto, en una competencia para “establecer obligatoriamente un método de actuación, un procedimiento de armonización del ejercicio de las diversas competencias que recaen sobre un mismo campo material<sup>246</sup>”.

En conclusión, contrariamente a la colaboración, la coordinación no se configura como un deber jurídico-constitucional, ésta establece un régimen competencial formal, a diferencia de la cooperación que establece un régimen de competencias sustantivo. Además la coordinación, al contrario que la colaboración y la coordinación, donde las partes se sitúan en pie de igualdad, contiene un cierto matiz jerárquico.

### **1.5. El principio de Cooperación.**

En nuestra tarea de distinguir los diversos contenidos en los que se concreta el principio de colaboración podemos diferenciar un tercer tipo de relación - aunque en tantas ocasiones esta distinción no sea puesta de manifiesto por la doctrina-, en este sentido escribe ALBERTI que este principio “constituye a la vez una manifestación del principio de colaboración y un elemento de distribución de poderes, pero en ningún caso su amplitud se extiende de tal modo que alcance o se confunda con toda la extensión del principio de colaboración y con todo el sistema de interrelación competencial” <sup>247</sup>.

La cooperación en sentido estricto consiste, según ALBERTI, en el “coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas,

---

<sup>245</sup> TERRÓN MONTERO, Javier y CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Principios y técnicas...op. cit. p. 46.

<sup>246</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, *La cooperación..op.cit.*p. 24

<sup>247</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones ...op.cit.p.155.

en su *ejercicio mancomunado*, de modo que una determinada actuación pública solo puede ser realizada de forma conjunta”.<sup>248</sup> Mientras que la coordinación constituye un régimen competencial formal, la cooperación se constituye como un régimen competencial sustantivo, y ello porque las partes de común acuerdo, actúan mancomunadamente, participando en un mecanismo de decisión conjunta, del que debe surgir un acuerdo, que en el caso de que no lo haya, se frustrará el propio ejercicio de la competencia, es decir, no podrá ejercerse. Según MONTILLA “la cooperación determina el régimen material o sustantivo de las competencias en cuanto puede alcanzar a su ejercicio compartido. Una determinada actuación es realizada conjuntamente por diversas instancias con respeto a los títulos respectivos a través de unos instrumentos específicos, básicamente los convenios de colaboración<sup>249</sup>”

Otra característica de la cooperación es que es voluntaria<sup>250</sup>, “la cooperación en sentido estricto, deberá ser establecida de común acuerdo por las partes interesadas en una determinada actuación conjunta y ello porque aunque las partes no pueden disponer sobre el sistema de distribución de competencias sí pueden hacerlo sobre el modo de ejercer las mismas”<sup>251</sup>. Las partes, en la cooperación, mantienen íntegramente sus poderes de decisión de forma separada y deciden, de forma voluntaria, vincular su ejercicio.

Ya hemos dicho que la cooperación constituye un régimen competencial sustantivo que constituye una quiebra del principio de independencia en la toma de decisiones y que por lo tanto, debería tener una previsión Constitucional o al menos estatutaria, que son los únicos instrumentos válidos para realizar una distribución de competencias. Para salvar esta eventualidad la doctrina señala la diferenciación entre dos clases de cooperación, una de carácter *forzoso u obligatorio* en donde, se exige, para el ejercicio de una determinada competencia, la actuación conjunta de las partes, en este caso, al constituir un modo de

---

<sup>248</sup> Ibidem.p.155-156.

<sup>249</sup> MONTILLA MARTOS, J.A, “Apuntes sobre colaboración..op.cit.p.133

<sup>250</sup> SSTC 214/1989 y 194/2004

<sup>251</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, *El principio ..op.cit.* p. 26

distribución de poderes, deberá partir de la propia Constitución o en su caso de los Estatutos de Autonomía; y una *cooperación* de carácter *voluntario o facultativo*, en donde las partes, de común acuerdo, deciden que un sector de su competencia lo ejercerán en régimen cooperativo. En este supuesto, no se trata de una atribución competencial, las partes tienen sus respectivas competencias diferenciadas, se trata de un ejercicio cooperativo de las mismas<sup>252</sup>.

Podemos definir la cooperación como la fórmula de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre si, mediante la cual, se produce un ejercicio mancomunado de las competencias correspondientes a cada ente, configurándose así como un régimen competencial sustantivo en donde las partes, en igualdad jurídica, actúan de forma conjunta, produciéndose un coejercicio de competencias sin que ello afecte a la titularidad de las mismas. El ejercicio cooperativo de las competencias “no constituye ni implica una alteración de la distribución de competencias a favor de ninguna de las dos instancias. En este objetivo las dos instancias son iguales, no hay coordinados ni coordinadores, sin que todos coordinan<sup>253</sup>”. Con independencia de que el bloque de constitucionalidad atribuya a una u otra instancia la titularidad de una competencia, éstas, de manera voluntaria, pueden acordar su ejercicio conjunto, pues nada impide que el ejercicio mancomunado de las mismas, ya que solo afecta al ejercicio de la competencia y no a la titularidad, que seguirá siendo de las instancias implicadas. Este coejercicio permite, la mayor parte de las veces, maximizar la eficacia en la toma de decisiones, minimizando recursos y disminuyendo las diferencias, “con independencia de los márgenes de asimetría que tiene y va a seguir teniendo nuestro modelo autonómico, el mejor medio para que las diferencias no afecten a la solidez del conjunto es favorecer la cooperación haciéndola útil, es decir, consiguiendo que quien prefiera marginarse sufra algún

---

<sup>252</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “ Las relaciones de ....op.cit.p. 157, señala que “la cooperación cuando no está prevista con carácter obligatorio por la propia CE o los EEAA, solo puede ser establecida por acuerdo de las partes”

<sup>253</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La doctrina...op.cit. p 124.

tipo de consecuencias (aunque su sanción sólo podría ser el no alcanzar los beneficios que hubiera podido conseguir cooperando)”<sup>254</sup>.

Para que la cooperación pueda existir es necesario que se cumplan dos presupuestos: que exista una distribución vertical del poder basada en el criterio de competencia y que exista una cierta paridad entre las partes y una “relativa equiparación de las mismas respecto al Estado central”<sup>255</sup>. Esto significa que no deben existir grandes diferencias entre los entes subestatales y además la autonomía debe estar “suficientemente garantizada porque el esquema cooperativo ha de actuar de forma puntual como complemento del esquema de separación y no como sustituto del mismo”<sup>256</sup>. Además de estos dos presupuestos, hemos de tener en cuenta que el eje fundamental del sistema no sea la “exclusividad” de las competencias de las partes. Las competencias “exclusivas” en sentido estricto –es decir, sin cláusulas sin perjuicio como las que aparecen en los EA- no permiten la cooperación puesto que solo una instancia de poder tiene competencias sobre la materia, únicamente podría producirse una participación en la materia de la instancia a la que no le pertenece, pero no un régimen cooperativo, donde se necesita que ambas parte ejerzan competencias. El TC conecta este concepto con un tipo específico de delimitación de competencias, el basado en la distinción legislación/ejecución. En la STC 106/1987 (Protección de la cinematografía española), declara que la existencia de “competencias de ejecución” supone la necesidad de establecer instrumentos de coordinación y colaboración.

Comúnmente se asocia la cooperación con el aumento o disminución de competencias, cuestión esta que constituye un error puesto que no podemos hablar en términos cuantitativos, sino cualitativos, referidos a la forma de ejercer la competencia, apunta SANTOLAYA que “la transformación se produce en el aspecto cualitativo, en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias, en el

---

<sup>254</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier, “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, *Anuario jurídico de la Rioja*, nº 8/2002. p. 223.

<sup>255</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. “En torno al ...op.cit.p 85.

<sup>256</sup> TAJADURA TEJADA, Javier. *La cooperación..op.cit.* p 31.

sentido de que tanto el orden central como el de las unidades de descentralización han de ejercer sus atribuciones no como sujetos aislados sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno, que actúa, en definitiva, sobre los mismos ciudadanos<sup>257</sup>”

Otro error es asociar la cooperación con la centralización y por lo tanto oponer autonomía a cooperación, pero la autonomía, además de ser el presupuesto básico de la cooperación, se ve fortalecida con el uso de técnicas cooperativas, puesto que permite que los entes autonómicos sigan ostentando responsabilidades sobre asuntos en los que, sin el recurso a las técnicas cooperativas, se verían privadas<sup>258</sup>, para ALBERTI estos mecanismos se erigen “en vía alternativa a la centralización<sup>259</sup>” puesto que el resultado que se consigue es similar al que podría conseguirse mediante la centralización, pero en este caso no existe un desapoderamiento de los entes subestatales.

Para que funcione la cooperación es necesario que Estado y Comunidades Autónomas se observen los unos a los otros como partes de un sistema multinivel en el que, cooperando entre sí, pueden satisfacer mejor las demandas de los ciudadanos y pueden ser más efectivos. Se necesita para la cooperación que existan instrumentos apropiados y voluntad de las partes para que los mecanismos existentes funcionen de la mejor manera posible. Es necesario institucionalizar la cooperación en España, dotarla de unas normas que aseguren su funcionamiento y aporten seguridad jurídica a las partes, pero aunque el sistema estuviera totalmente institucionalizado nada se podría hacer sin voluntad política, para ello es necesario que se fomente la cultura de la cooperación para que las distintas instancias la perciban como útil y beneficiosa para los intereses generales. Señala ÁLVAREZ CONDE que “parece posible constitucionalizar un marco estable de colaboración bajo el principio básico de lealtad constitucional, de carácter bidireccional, cuya institucionalización se podría realizar a través de una

---

<sup>257</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. “En torno al...op.cit.p.89.

<sup>258</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público...*op.cit.p.220.

<sup>259</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones...op.cit.p. 159.

Conferencia General de Cooperación Autonómica<sup>260</sup>”, evidentemente la posibilidad jurídica existe, la posibilidad política quizá en un horizonte más lejano.

## **2.- LA COOPERACIÓN COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO.**

Es necesario buscar, en primer lugar, una definición de lo que entendemos por cohesión territorial, para posteriormente determinar de que manera los instrumentos de cooperación nos permite llegar a una mayor cohesión en el Estado autonómico, y establecer si eso resulta beneficioso y en que medida. El concepto de cohesión es un concepto muy utilizado en geopolítica y en ciencia política, pero se usa muy poco en derecho, o al menos cuando se utiliza no se suele definir que es lo que entendemos por cohesión. Vamos a intentar elaborar nuestro concepto de cohesión:

Entendemos por cohesión territorial el resultado de la creación de lazos de unión entre los miembros de una determinada comunidad, en esta caso el Estado, que está conformado a su vez por distintas entidades, que en este caso son las Comunidades Autónomas, de este modo se conforma un auténtico proyecto territorial común (proyecto con el que todas las partes se encuentran identificadas), partiendo de la diversidad y de las particularidades. La cohesión permite la articulación y comunicación entre las distintas partes del territorio o distintos poderes, rompiendo la tendencia hacia la polarización y la desigualdad de los diversos territorios.

Debemos por lo tanto desmentir algunas falacias sobre la cohesión:

- Cohesión no significa uniformización, ni tampoco centralismo.
- Cohesión significa participación, aunar fuerzas por un proyecto común, respetar la diversidad.

---

<sup>260</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma Constitucional y Reformas Esatutarias*.Iustel, Madrid, 2007 .p 762

- Cohesión territorial hace referencia al establecimiento de unos vínculos entre los territorios que permiten aprovechar recursos y ser más competitivos. Desde este punto de vista está muy relacionado con la gobernanza.

Resulta necesario replantearnos la necesidad de avanzar hacia un Estado más cooperativo, actualmente “alcanza un nuevo sentido la exigencia de definir un modelo autonómico tendencialmente más homogéneo, que ha de responder ya no solo a las demandas de autogobierno de las nacionalidades existentes en su seno, sino a una nueva lógica de vida del Estado, que se expresa en las formas propias de lo que se ha denominado federalismo o autonomismo cooperativo<sup>261</sup>”. España es un Estado funcionalmente federal que carece de mecanismos adecuados para la cooperación y que cuenta además con un escaso grado de desarrollo de cultura política “federal” <sup>262</sup>, entendiéndolo en este sentido cultura de la cooperación. Desde otro ámbito no estrictamente jurídico, podemos resaltar una falta de integración política en el Estado. Actualmente nos encontramos inmersos en la estrategia política de la polarización, que si bien consigue en cierta manera aglutinar al electorado, resulta totalmente pernicioso para la aplicación de las técnicas cooperativas, cuya finalidad es el pacto, el acuerdo.

Nos encontramos ante una dificultad por parte de las Comunidades Autónomas de encontrar acomodo en la diversidad. Para poder encontrar este acomodo debería haber un reconocimiento por ambas partes (Estado- CCAA), de que somos un Estado singular. Una vez reconocida la evidencia se deberá avanzar tanto en el plano organizativo de la cooperación (reforma del senado, institucionalización e impulso de los mecanismos existentes, creación de nuevos mecanismos de cooperación..) con la finalidad de que todos puedan encontrar acomodo en nuestro Estado; como en el plano simbólico, no menos importante para que exista la integración. Poniendo un ejemplo de este avance simbólico, deberemos darnos cuenta ya de que en nuestro Estado existen Comunidades

---

<sup>261</sup> CORCUERA ATIENZA, Javier, “Autonomismo...op.cit.p.98.

<sup>262</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Juan. “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial” Boletín de la A.G.E, nº39, 2005,p. 66

Autónomas donde se hablan otras lenguas, asumir que el nuestro es un Estado plurilingüe, aceptar los “hechos diferenciales”, pues como afirma FONT I LLOVET “el hecho diferencial no lo es solo de la Comunidad Autónoma, sino que también lo es del Estado”<sup>263</sup>. Por lo tanto, deberemos empezar a visualizar una España diversa, un Estado plurilingüe. Aunque no parezca importante, con ello conseguiremos dar acomodo a las Comunidades Autónomas en nuestro Estado compuesto y esto acarrea una mayor *integración*.

Sería no solo necesario, sino quizá imprescindible para el avance de nuestro Estado, la aplicación del llamado “paradigma federal” al Estado autonómico, es decir la aplicación de las técnicas de interrelación entre los diversos niveles de Gobierno.

Con la cooperación se consiguen tres objetivos, el primero lograr un funcionamiento más eficaz del Estado, en segundo lugar la integración política de los nacionalismos periféricos y en tercer lugar la integración política del Estado.<sup>264</sup>

### **3. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN.**

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de cooperación es sin lugar a dudas abundante, aunque, como se ha puesto de manifiesto por parte de algunos autores, esta doctrina es puntual, dispersa<sup>265</sup> y desde el punto de vista de

---

<sup>263</sup> FONT I LLOVET, T “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación”. Revista de Estudios Autonómicos, nº 1/2002. p. 39.

<sup>264</sup> TAJADURA TEJADA, Javier, La cooperación..op.cit. pp. 41 y sig.

<sup>265</sup> CRUZ VILLALÓN, “CRUZ VILLALÓN, Pedro “La doctrina constitucional ...op.cit, señala además que es esencialmente imprecisa desde el punto de vista terminológico. El autor, opta en su artículo por la utilización del término “principio de cooperación”, del que distingue adecuadamente el principio de coordinación, pero con el que confunde el principio general de colaboración, así pone de manifiesto, de manera equívoca a mi juicio, que “este principio de cooperación o de colaboración se traduce ante todo, en un *deber* de

la distinción de conceptos extremadamente ambigua. El Tribunal utiliza términos diferentes de manera sinónima, entrecruzando los significados. La mayor parte de las veces utiliza como sinónimos los términos colaboración y coordinación, unas veces apelando a ellos de manera conjunta y otras intercambiando sus significados.

La mayor parte de la doctrina emanada por el Tribunal sobre el principio de colaboración durante su primer periodo de funcionamiento, deriva de la resolución de conflictos de competencias interpuestos, tanto por parte del Estado, como de las Comunidades Autónomas. La carencia de instrumentos para articular la colaboración entre ambas instancias, la necesidad de autoafirmación y reivindicación de las cuotas de poder respectivas, que la Constitución, con su carácter abierto, dejó en manos del posterior desarrollo y una escasa voluntad de colaborar, en un tiempo en el que las Comunidades Autónomas todavía eran débiles, hizo de éste un periodo con un elevado grado de conflictividad ante los Tribunales. Solo por poner un ejemplo, puesto que ya lo hemos analizado detenidamente con anterioridad, en el periodo comprendido entre 1979 y 1989, se presentaron 763 impugnaciones ante el Tribunal, en contraste con las 293 que se presentaron entre 1989 y 2000. Nos encontramos por tanto en el periodo de mayor conflictividad de nuestro Estado Autonómico, estando caracterizado, no solo por la conflictividad jurídica, sino también por la conflictividad política. El Tribunal, que carecía de una elaboración dogmática por parte de la doctrina española por la cual guiarse, empezó a construir analíticamente los conceptos,

---

las Administraciones implicadas: el deber de mutua colaboración y, más concretamente el deber de *mutuo auxilio*"p. 120. Esta conclusión, que extrae de la STC 18/1982, sobre Registros de Convenios Colectivos de Trabajo, en la que además se señala que es un deber que "no es menester justificar en preceptos concretos", no es aplicable al principio de cooperación. El Tribunal en esta sentencia está refiriéndose al "deber de auxilio", el cual, en el primer apartado, lo hemos distinguido del resto de figuras haciendo coincidente su significado con la colaboración *stricto sensu*, pero no solo eso, sino que además ha quedado dicho que la cooperación es *voluntaria*, por tanto la voluntariedad excluye toda posibilidad de configurar la cooperación como un deber, aunque, dicho sea de paso, una gran parte de la doctrina no solo no distingue entre los principio de colaboración y cooperación, sino que se llega a hablar de un auténtico deber de cooperación.

algunas veces observando la jurisprudencia de otros Tribunales con mas larga experiencia y la mayoría de las veces definiendo los conceptos.

En esta primera fase, la doctrina del Tribunal Constitucional se caracteriza en materia de cooperación, por la construcción de conceptos, la imprecisión terminológica y la debilidad de su fuerza vinculante<sup>266</sup> y la particularidad de que la invocación del principio de colaboración o del de cooperación adopta la forma de un consejo por parte del Tribunal, que alienta tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas a colaborar, entre otras encontramos STC 64/1982 *“siendo aconsejable una adecuada colaboración”*, STC 77/1984 *“lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación”*, STC 56/1986 *“la siempre deseable colaboración”*, STC 95/1986 *“la siempre deseable voluntad de cooperación”*.

Los límites de la jurisprudencia constitucional sobre la colaboración, se encuentran como indica adecuadamente CRUZ VILLALÓN en su incapacidad para fundamentar por si misma una declaración de inconstitucionalidad de un acto o disposición de los poderes públicos por omisión<sup>267</sup>

#### **a.-Jurisprudencia sobre relaciones intergubernamentales.**

La doctrina constitucional, intentó, desde sus primeras sentencias y no siempre con demasiado éxito, definir estos conceptos. No será hasta la STC 214/19989 de 21 de diciembre, relativa a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, en donde, aún con algunos resquicios de la jurisprudencia anterior, como la identificación reiterada de los términos cooperación y colaboración, y el mantenimiento de algunos dubios conceptuales, como el hecho de englobar los principios de colaboración y coordinación dentro de la acepción “coordinación

---

<sup>266</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La doctrina..op. cit. p. 121. Destacando que “Si determinados principios no pasan del nivel de la exhortación, parece claro que nos encontramos ante una doctrina constitucional un tanto atípica”p. 122.

<sup>267</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La doctrina..op.cit.p 134.

voluntaria”, la cual diferencia de la “coordinación general”, a pesar de todo ello, esta sentencia establece las bases “para la elaboración de un sistema conceptual más elaborado y preciso en esta materia, en el que aparecen claramente definidos los caracteres del principio de coordinación frente al principio de cooperación o colaboración en sentido estricto”<sup>268</sup>.

*“Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titulación y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas».*

En reiteradas ocasiones ha puesto de manifiesto el Tribunal la necesidad y la importancia de la colaboración, ya en su STC 64/1982, señalaba el Alto Tribunal que: “(u)na adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma (...) 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*”. (FJ 8)

Unos años después en su Sentencia 104/1988 establecía que:

---

<sup>268</sup>DE MARCOS, Ana “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”. *Documentación administrativa*. N<sup>o</sup>240, 1994, p.295.

*“Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la Constitución) puede realizarse a través de la adopción de formas y fórmulas de coordinación y colaboración, más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones.” (FJ 2)*

El principio de solidaridad y de auxilio recíproco aparecen también en reiteradas sentencias por todas la STC 64/1990 establece que:

*“Este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un «deber de auxilio recíproco» (STC 18/1982, fundamento jurídico 4.º), de «recíproco apoyo y mutua lealtad» (STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º), «concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 11/1986, fundamento jurídico 5.º). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y prohibición entre éstas de «privilegios económicos o sociales», requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses.” (FJ 7)*

## **b. La coordinación.**

En relación con la coordinación encontramos una gran imprecisión terminológica en las primeras sentencias en la definición del principio, SSTC 32/1983 de 28 de abril; 42/1983 de 20 de mayo; 11/1984 de 2 de febrero; 144/1985 de 25 de octubre y 104/1988 de 8 de junio. De este modo, es la Sentencia 32/1983 de 28 de abril, la que normalmente aparece citada por los autores como primera definición dada por el Alto Tribunal en relación al concepto de coordinación, en la misma se establece:

*“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 (...)” (FJ2)<sup>269</sup>*

De esta definición se deriva que la coordinación configura un régimen competencial meramente formal, pues se entiende como la fijación de medios y de sistemas de relación. La doctrina no es pacífica al respecto, mientras que para SANTOLAYA nos encontramos ante una competencia de carácter material<sup>270</sup>, que

---

<sup>269</sup> En el mismo sentido STC 54/1990:

*“[L]a 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», caracterización de la coordinación general que fue recogida en el artículo 73 de la actual Ley General de Sanidad. Y dicha coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que en su grado mínimo deben ser cuanto menos competencias de ejecución a partir de las que el Estado pueda ejercer su competencia de coordinación.(...) Siendo esto así, la competencia de coordinación no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas”. (FJ 3)*

<sup>270</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Descentralización...op.cit.*p. 312.

queda configurada como una competencia sustantiva muy difícil de diferenciar de la competencias para establecer bases; por contra, ALBERTI ROVIRA defiende el carácter formal de esta facultad de coordinación<sup>271</sup>, que se concreta en que el titular de la competencia coordinadora solo tiene potestad para establecer un determinado modo de actuación, pero no ostenta competencia material.

Con más claridad si cabe, nos muestra esta sentencia el carácter formal de la competencia de coordinación, la STC 102/1995 de 26 de junio, en su fundamento jurídico 31, examina el Título V de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, dedicado a la *cooperación* y a la *coordinación* y señala:

*“No haría falta, en principio, advertir que la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad. La eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional, y, por tanto organizativo de las Administraciones públicas (arts 31.2 y 103 CE). En tal aspecto, la necesidad de hacerlas realidad tiene carácter básico, que se contagia a los mecanismos configurados al efecto”.*

En este mismo Fundamento jurídico, un poco antes del párrafo transcrito anteriormente, y tras declarar una vez mas la conveniencia de la utilización de estas técnicas, el Tribunal intenta definir la cooperación y la coordinación, párrafo este que, aunque largo, vale la pena transcribir:

*“El principio de cooperación, que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a*

---

<sup>271</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de ...op. cit. p.144.

*fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 13/1988). A su vez «la coordinación como competencia estatal inherente, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» y, por ello, su presupuesto lógico es la existencia de competencias autonómicas que deban ser coordinadas, pero con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación estatal se expanda hasta dejarlas vacías de contenido. Esta función instrumental que consiste en fijar «medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en muchos aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales» en un conjunto unitario y operativo (STC 32/1983 y 144/1985), lo cual se conseguirá adoptando las medidas necesarias y suficientes a tal fin (STC 11/1984), en general con carácter preventivo, entre las cuales cuentan aquellas donde se establezcan formas de relación entre las diversas Administraciones, a veces mediante un órgano cuya composición mixta las haga permanentes en torno a una mesa y otras por el mecanismo de normas básicas, vinculadas a la previsión de directrices comunes que hagan posible la actuación conjunta de las diversas Administraciones comprometidas (STC 133/1990 que transcribe en extracto la STC 45/1991). Bien es verdad que esto se fundamenta constitucionalmente en el marco de la planificación sectorial y al amparo del artículo 149.1.13 CE” (FJ 31).*

Además de las manifestaciones específicas de coordinación derivadas del artículo 149.1,13,15 y 16 CE, la STC 104/1988 de 8 de junio, reconoce las funciones coordinadoras que le corresponden al Estado cuando éste ostenta la competencias legislativa plena y las Comunidades autónomas deben ejecutar la legislación estatal, poniendo en relación, como también lo hace en los principios de colaboración y coordinación el binomio legislación/ejecución, pues resulta

evidente que no puede desentenderse una cosa de la otra, el Tribunal utiliza tanto la coordinación como la colaboración como fórmulas flexibles que permiten garantizar la unidad del sistema:

*“Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la Constitución) puede realizarse a través de formas y fórmulas de coordinación y colaboración más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones” (FJ2).*

El Tribunal, con una gran falta de rigurosidad en la conceptualización de los términos, señala en la STC 181/1988 de 13 de octubre, relativa a la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, que *“la consolidación y el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía”* (FJ7). Hace un llamamiento, como en tantas otras sentencias, a la utilización de mecanismos de colaboración para el buen funcionamiento del Estado autonómico. Evidentemente, el Tribunal, podría haberse ahorrado terminología aludiendo simplemente a formulas o mecanismos de colaboración y participación, puesto que como hemos señalado con anterioridad, éste término engloba tanto a la coordinación como a la cooperación. La participación, desde nuestro punto de vista, no está incluida en el concepto de colaboración, puesto que ésta presupone que ambas instancias poseen competencias, en la participación, por contra, solo una instancia posee estas competencias y la otra “participa” en las mismas. La consulta, quedaría englobada tanto en el concepto de participación, cuando se consulta a otra instancia antes de ejercer una competencia propia, como en el concepto de colaboración, donde la consulta toma la forma de “deber de auxilio” o colaboración *stricto sensu*. Evidentemente la referencia al acuerdo está de más,

pues todos estos instrumentos necesitan para la consecución de sus objetivos, el acuerdo.

En la STC 227/1988 de 29 de noviembre, relativa a la Ley de Aguas (Ley 29/1985 de 2 de agosto) vuelve a aparecer el concepto objeto de nuestro análisis, adentrándose un poco más en la configuración del principio de coordinación. Ésta sentencia establece que:

*“el acto de aprobación que contempla el art. 38.6 de la Ley de Aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso” (FJ 20 d) (..) “la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias y un acto final de aprobación por el Gobierno, mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia” (FJ 20 e).*

Por lo tanto, la colaboración entre Comunidades Autónomas, supone un *prius* al acto coordinador, cuestión ésta que ya ponía de manifiesto la STC 106/1987 de 25 de junio<sup>272</sup>.

A partir de la Sentencia 194/2004 de 4 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres, podemos

---

<sup>272</sup> En su FJ4, establece: *“Más bien la coordinación cuenta con la obligada colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, como un prius, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible”*

extraer los presupuestos y características del principio de coordinación. Ésta sentencia, que recoge la jurisprudencia anterior en esta materia señala que la coordinación:

*"a) aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la fijación de bases; 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 Autónomas...competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar; c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas...sino que esa coordinación general 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...estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema..." (STC 32/1983, FJ2, reiterada en la STC 194/2004 de 10 de noviembre FJ8).*

El Tribunal hace hincapié en otras tres ideas:

**1)** *"la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983, en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación. Y en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas en general y no sólo con las bases. Así, señalamos que "no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16,*

*etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado" (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2)"*

**2)** *"(..) la coordinación "conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado" [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]"*

**3)** *"(..) la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de "sus respectivas competencias", de manera que "tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma" (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). En definitiva, "ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre*

*el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)].” (STC 194/2004 de 4 de noviembre FJ 8)*

### **c.-El principio de cooperación.**

El Tribunal Constitucional se ha manifestado sobre el alcance constitucional del principio de cooperación en diversas sentencias, cabe, antes de entrar a analizar el mismo hacer una serie de apreciaciones:

En primer lugar, el Alto Tribunal en la mayoría de sentencias no diferencia entre el principio de colaboración y el de cooperación, términos que utiliza de manera indiferente en muchas de ellas, centrandose su labor en la diferenciación del principio de coordinación en relación con estos conceptos. Una muestra de ello lo encontramos en la STC 201/1988 de 27 de octubre:

*“Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta, en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignen las subvenciones”. (FJ2)*

Otro ejemplo lo encontramos en la STC 11/1986 de 28 de enero en materia de Denominaciones de Origen, aunque podemos encontrar innumerables sentencias donde los términos se confunden o se intercambian:

*“La competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de*

*manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias (...)" (FJ3)*

En segundo lugar cabe señalar que la primera vez que aparece el término cooperación es en la STC 13/1988 de 4 de febrero, relativa a las "Ferias Comerciales Internacionales", en donde se dice de ella:

*"(...) nada se opone a que por el Estado se arbitren mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del «mapa» y «calendario» feriales internacionales por parte del Estado. El principio de cooperación que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas no se ve ciertamente favorecido por la ausencia de un órgano colegiado consultivo y coordinador del tipo que había figurado, tal como se desprende del Dictamen del Consejo de Estado, en el proyecto de este Real Decreto". (FJ2)*

En este caso el término cooperación es sinónimo de colaboración en sentido general, porque, de otro modo, no tiene sentido englobar bajo el concepto de cooperación, un órgano de carácter coordinador<sup>273</sup>.

La jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación viene resumida en la STC 194/2004, de 4 de noviembre de 2004, que pasamos a analizar. La primera cosa que esta sentencia señala en relación con el principio de cooperación es que dicho principio, *"que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución" (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con "la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (STC 214/1989, FJ 20 e)".(FJ8).*

---

<sup>273</sup> Esta cuestión es puesta de manifiesto por Ana de Marcos, en la ya citada "Jurisprudencia..." p. 292.

Debido a que el Tribunal, como ya hemos tenido ocasión de poner de manifiesto, no distingue en sus sentencias entre los términos colaboración y cooperación, aplica su jurisprudencia anterior indistintamente a uno que a otro. Estamos de acuerdo en que la cooperación es un principio que no es menester justificar en preceptos concretos, depende, en nuestro caso, de la voluntad de las partes, pero además, cabe indicar que la cooperación si que aparece recogida en nuestra Constitución, aunque únicamente en su vertiente horizontal, cuando el artículo 145.2 CE se refiere a los convenios entre Comunidades Autónomas. Cuando la STC 18/1982 utiliza el término colaboración, no lo está haciendo en su sentido general, donde podríamos incluir también el principio de cooperación, lo está haciendo en uno de sus significados al que nosotros hemos denominado, junto con otros autores, colaboración *stricto sensu*. Veamos el párrafo de la citada sentencia de donde el Tribunal extrae sus conclusiones:

*“(…)…la obligación de remitir los “Boletines oficiales” se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación” (FJ14).*

Como vemos en la transcripción de la sentencia, de lo que está hablando el Tribunal es del "deber de auxilio" y de su instrumento para hacerlo efectivo que es la colaboración. Vemos también que de la *existencia implícita* en nuestro modelo de organización territorial de este *principio de colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas es posible derivar *deberes jurídicos concretos* para ambas partes. En otras sentencias, el Tribunal ha invertido el orden de los términos como en la STC 80/1985 de 4 de julio en donde es el “deber de auxilio” el que dimana del “deber general de colaboración”. Los términos en esta sentencia se utilizan de manera más correcta, pues es de ese principio de colaboración forman parte, no

solo el deber de auxilio, sino también la cooperación y la coordinación. Lo que no parece estar tan claro es su conceptualización como deber.

*“(...) el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización del Estado implantado por la Constitución (...). De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autonómicas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983 de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio” (FJ2).*

En segundo lugar, la STC 194/2004, de 4 de noviembre de 2004, nos ofrece, citando la STC 214/1989 de 21 de diciembre, otra característica de la cooperación y es su carácter voluntario:

*“En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Así, hemos dicho que “la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].”*  
(FJ8)

Existen algunas voces discordantes con la voluntariedad de la cooperación, así lo pone de manifiesto DE MARCOS para quien a pesar de lo señalado por el Tribunal “en ningún caso la cooperación es voluntaria”<sup>274</sup>, manifestando que únicamente se dice que es voluntario porque no está sometido a una imposición final como en el caso de la coordinación. No estamos de acuerdo con la opinión aquí manifestada, la voluntariedad de la cooperación deriva de dos cuestiones, la

---

<sup>274</sup> DE MARCOS, Ana, “Jurisprudencia..op cit. p 309.

primera es que son los titulares de las competencias los que, voluntariamente se someten a ejercer mancomunadamente una competencia, en el caso de que no haya acuerdo, simplemente esa competencia mancomunada no se podrá ejercer, puesto que la cooperación constituye un régimen formal sustantivo. Las partes vinculan el ejercicio de sus competencias en el grado que ellas quieran hacerlo, si es que quieren hacerlo, no existe obligación alguna. Aún en los casos en que la cooperación es obligatoria, la voluntariedad de las partes sigue estando presente, puesto que de otro modo no puede haber acuerdo y por lo tanto no puede haber cooperación.

En tercer lugar, la puesta en práctica de la cooperación no altera el reparto de competencias, así lo ha puesto de relieve de manera reiterada la jurisprudencia constitucional:

*"hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar "la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTC 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20; y 214/1989, FJ 20)" (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12)." (FJ8)*

Seguidamente la Sentencia hace referencia a los instrumentos de cooperación, de los que señala en el mismo fundamento jurídico citado:

*En cuanto a las técnicas propias del principio de cooperación, hemos dicho que "por lo general no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule (STC 68/1996, FJ 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal (STC 146/1992, FJ 4). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la*

*determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso (STC 68/1996, FJ 10)" (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12).*

La sentencia alude como instrumento de cooperación a la entrada de "representantes o comisionados de las CCAA en los órganos del Estado", este procedimiento estrictamente no es un instrumento de cooperación, sino mas bien un mecanismo de participación, puesto que los órganos del Estado como su nombre indica lo son "del Estado" y por lo tanto ejercen competencias estatales en donde las Comunidades Autónomas solo pueden tener una participación, pero sin ninguna facultad de decisión. Si que constituyen instrumentos de cooperación los convenios de cooperación (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 7 y 10, con cita de la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5), las conferencias sectoriales (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13) , instrumentos todos estos a los que alude la sentencia. Junto con ellos incluye "los Reales Decretos de traspasos (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3)" aunque en propiedad este no es un instrumento de cooperación.

Como particular muestra del respaldo del Tribunal a mecanismos cooperativos (bilaterales o multilaterales) en áreas específicas, cabe mencionar la STC 175/1999:

*"Para garantizar la seguridad pública en el conjunto del territorio nacional, el Estado puede, si lo considera conveniente, establecer mecanismos de coordinación y cooperación relativos a los sistemas de registro y control que hemos venido examinando, en especial, el traslado de la información derivada de los mismos, utilizando para ello los ya existentes, como la Junta de Seguridad, u otros diferentes". (FJ 7).*

Debemos recordar que, para el Tribunal Constitucional, instrumentos como los de coordinación, en cuanto especie del más amplio género de la cooperación,

deben en todo caso ser escrupulosamente respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas

Sin duda resulta interesante lo declarado en el fundamento jurídico 3 de la STC 11/1986, de 28 de enero, en relación con el ejercicio en colaboración con el Estado de la competencia en materia de Denominaciones de Origen (entre otros art. 30.5 Estatuto de Autonomía de Galicia), la sentencia establece que la idea de cooperación no habilita a ninguna instancia para ejercer competencias ajenas, declarando:

*"La competencia comunitaria, es, pues, la de 'denominaciones de origen en colaboración con el Estado'. Aunque en términos de pura lógica, la calificación estatutaria de tal competencia como 'exclusiva' no guarda entera coherencia con la locución 'en colaboración con el Estado', jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora. La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución); no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el art. 149.2 CE a propósito de la cultura, materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera 'el servicio de la cultura como deber y atribución esencial' suyo (arts. 149.2 CE y STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6) de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí. Tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr 'la integración de actos parciales en la globalidad' de un conjunto, como dijimos en la STC 32/1983, FJ 2, a propósito del sistema sanitario y de la competencia*

*estatal del 149.1.16 CE. La competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias" (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3).*

La jurisprudencia constitucional ha dejado claro en su Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres, que el principio de supraterritorialidad no supone un desplazamiento a favor del Estado. Esta sentencia ha supuesto un cambio sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de espacios naturales protegidos. El Alto Tribunal ha declarado que no existe justificación alguna de los órganos de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA, previstos por la ley ya que la integración de representantes de la administración estatal en órganos de la instancia que ejerce las competencias exclusivas, que en este caso es la Comunidad Autónoma, desnaturaliza la competencia de gestión de espacios naturales protegidos de la que disponen las CCAA. Establece por tanto que el carácter supracomunitario de un espacio natural no puede ser criterio para que el Estado se erija en instancia competente y desplace así en su favor las competencias autonómicas. El Tribunal apela en la Sentencia a la colaboración entre las CCAA en cuyo territorio se sitúa el parque con el fin de que aquellas puedan ejercer sus respectivas competencias<sup>275</sup>. Advierte GARCÍA MORALES esta doctrina “según la cual ya no vale la mera mención a la supraterritorialidad para

---

<sup>275</sup> Esas apelaciones se han concretado bajo la forma del convenio de colaboración entre las de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa en 2006.

llevar un ámbito a la competencia estatal permite un mayor espacio para la colaboración horizontal”<sup>276</sup>

#### **4.- LA COOPERACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.**

Los nuevos Estatutos de autonomía han dibujado un nuevo escenario normativo para las relaciones de colaboración de las Comunidades autónomas con el Estado y de éstas entre si. La primera cuestión, por lo tanto, que debemos plantearnos es si los Estatutos de Autonomía pueden ser la norma habilitada para regular esta materia. Cabe señalar que el PP en su Recurso de Inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán sostiene la falta de habilitación del artículo 147.2 CE argumentando que el Estatuto de Autonomía no puede establecer de manera unilateral y general principios de articulación de relaciones institucionales con los que se vincule al Estado dicen que “estamos ante una materia claramente constitucional”. Evidentemente esto no es así, no nos encontramos ante una materia estrictamente constitucional, es más, en la mayoría de estados compuestos las relaciones de colaboración se producen al margen de sus normas fundamentales. Es cierto que una institucionalización al máximo nivel de este tipo de relaciones sería lo deseable, pero también es cierto que las relaciones intergubernamentales se han producido y se están produciendo aunque no exista en la Constitución una regulación expresa de las mismas. Volviendo a nuestra argumentación sobre si los Estatutos de Autonomía pueden regular estas materias, nuestra respuesta no puede ser más que afirmativa. Los Estatutos de Autonomía pueden regular las relaciones entre su Comunidad Autónoma y el Estado, cuestión que han hecho con mayor o menor fortuna, ahora bien, lo que no pueden hacer es regular las relaciones multilaterales puesto que escaparía al ámbito de sus competencias diseñar el esquema general de colaboración multilateral. Los Estatutos optan así por formalizar la bilateralidad y reconocer la multilateralidad, advierte GARCÍA MORALES que “los Estatutos son más aptos para regular los instrumentos de relación bilateral de la Comunidad con el Estado que aquellos de

---

<sup>276</sup> GARCÍA MORALES, Maria Jesús, “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Institut d’ Estudis Autonòmics, 2009.p.107.

alcance multilateral que implican a todas las Comunidades Autónomas. Pero en cualquier caso, la formalización de la bilateralidad no significa que los nuevos estatutos prescindan de la multilateralidad”<sup>277</sup>

Para ALBERTI, existen mecanismos e instrumentos de relación que no presentan ningún problema para su inclusión en los Estatutos de Autonomía. En primer lugar “aquellos supuestos en los que existe un remisión específica de la Constitución a los Estatutos de Autonomía”<sup>278</sup>, como son los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación. En segundo lugar, los que establecen relaciones de carácter bilateral entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma”<sup>279</sup>, sin entrar a juzgar el contenido concreto que se le otorgue, cuestión esta que se deberá valorar de modo específico. En tercer lugar, la inclusión de aquellos instrumentos de relación o incluso aquellos principios que “sin estar explícitamente previstos en la Constitución, son hoy aceptados por todos y forman parte, esencial muchas veces, del sistema autonómico constitucional, gracias en gran medida a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”<sup>280</sup>

Sin duda alguna, las recientes reformas estatutarias han supuesto un paso adelante en la regulación de la cooperación en España, los nuevos Estatutos introducen las relaciones de colaboración en el bloque de la constitucionalidad, dotando esta materia de la rigidez y la importancia que de ello se deriva, contrariamente a la mayoría de países descentralizados, donde los mecanismos de colaboración suelen ser paraconstitucionales<sup>281</sup>. La regulación estatutaria de las

---

<sup>277</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?, Revista Jurídica de Castilla y León, nº 19, 2009. p. 365.

<sup>278</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “¿Pueden los Estatutos suplir ..op.cit.p. 719.

<sup>279</sup> Ibidem..p. 720.

<sup>280</sup> Ibidem..p. 723.

<sup>281</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús. “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”. *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 86. 2009. p. 72.

relaciones de colaboración representa un paso más en un largo proceso de “normativización” de la cooperación en España.

En definitiva, los nuevos estatutos de autonomía, completan el marco normativo de la cooperación conformado por la Constitución y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada por Ley 1/1999, y suponen la apertura de nuevas vías y el reconocimiento de mecanismos ya existentes, pero la regulación de los mismos pone de manifiesto, y esto quizá sea lo más importante, una voluntad por parte de las Comunidades Autónomas de colaborar con el Estado, de estar presentes en las tomas de decisiones, en definitiva de ser, como lo son, también ellas Estado.

Hasta este momento, se han abordado la reforma de seis Estatutos de Autonomía, la Comunitat Valenciana fue la primera en reformar su Estatuto, que finalmente se aprobó por LO 1/2006, de 10 de abril, seguida por Catalunya que reformó su Estatuto mediante LO 6/2006, de 19 de julio, les Illes Balears por LO 1/2007, de 28 de febrero, Andalucía por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Aragón mediante Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril, esta oleada reformista finaliza con la reforma del Estatuto de Castilla y León por LO 14/2007, de 30 de noviembre. Por su parte, otras Comunidades autónomas se encuentran actualmente inmersas en el proceso de reforma de sus respectivos Estatutos. Canarias aprobó en su Parlamento autonómico el 13 de septiembre de 2006 una propuesta de reforma que fue posteriormente retirada durante el trámite en las Cortes Generales, tanto la propuesta de reforma de Castilla-La Mancha, aprobada por su Parlamento autonómico el 29 de enero de 2007, como la de Extremadura, aprobada por su Parlamento en septiembre de 2009, se encuentran actualmente en su trámite en el Congreso.

Hemos de tener en cuenta que el grado de regulación y la densidad normativa que los Estatutos de Autonomía dedican a la regulación de las relaciones intergubernamentales es muy diversa. Si bien, como nota en común, podemos observar que todos los nuevos Estatutos incluyen títulos dedicados a las relaciones

institucionales, pero con un muy diferente alcance de las previsiones, además abarcan instrumentos y procedimientos muy variados que se regulan más allá de los títulos específicos dedicados a las relaciones institucionales, encontrando regulación dispersa a lo largo de la norma.

#### **4.1. Relaciones con el Estado y con las Comunidades Autónomas.**

En un Estado descentralizado donde tanto el estado como las Comunidades Autónomas ejercen competencias, es sin duda de vital importancia el establecimiento de mecanismos de colaboración con la finalidad de articulación de ordenamientos y de resolución de conflictos. La Constitución Española no ha incluido el conjunto de técnicas para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y entre estas y el Estado, siendo necesaria la configuración de un marco estable y efectivo de colaboración.

*a) Las relaciones Estado-Comunidades Autónomas: bilateralidad versus multilateralidad.*

Las actuales reformas estatutarias, y en especial la reforma del Estatuto de Cataluña, han traído aparejadas una nueva concepción del sistema de relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, incluyendo un mayor protagonismo de la bilateralidad.

El mayor problema que encontramos en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas es la bilateralidad, cuyo mayor exponente lo encontramos, aunque no de manera exclusiva, en el Estatuto de Cataluña, concretamente el artículo 3.1 EAC, encontramos el principio de bilateralidad como uno de los fundamentos del “marco político” al que el Estatuto da lugar, este artículo señala:

*“1. Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad.”*

Este artículo ha conllevado afirmaciones y comentarios de todo tipo, algunos de los cuales no compartimos, como por ejemplo las realizadas por Pedro de Vega en el Dictamen sobre la inconstitucionalidad del Estatuto, donde se afirma *“Al margen de las consideraciones que la redacción de éste artículo pueda merecer como escandaloso ejemplo de la ambigüedad, la polisemia y la anfibología de un texto legal, se formulan confusamente en el tres afirmaciones que, después de una lectura atenta del Estatuto, adquieren una claridad meridiana: En primer lugar, que la Generalitat es un Estado. En segundo lugar que, por ser un Estado, las relaciones con el Estado Español tienen que ser relaciones basadas en el principio de bilateralidad. Y, por último, que esas relaciones bilaterales tendrán que fundamentarse en el principio de lealtad mutua”, y mas adelante añade “Lo que significa que, con el establecimiento de la bilateralidad, la Generalitat deja de ser Estado, para convertirse en un Estado, y el Estatuto deja de ser Estatuto para convertirse en una Constitución. Sólo en estas perspectivas cabe interpretar el principio de bilateralidad, nudo gordiano de toda la normativa estatutaria”*<sup>282</sup>

La interpretación que se realiza de este precepto en el anterior párrafo es sin duda desmesurada, el artículo dice mucho, pero evidentemente no dice tanto como algunos quisieran ver, en nuestra opinión el artículo dice tres cosas: La primera de ellas es que la *“Generalitat es Estado”*, esta no es una cuestión nueva, pues así consagraba nuestra jurisprudencia constitucional en una temprana sentencia el uso “amfibológico” del término Estado (STC 32/1981), compartimos por tanto la opinión de que éste es “un uso tanto más legítimo cuanto que, con tino, se evita afirmar que la Generalitat sea *un* Estado, dando así correctamente a entender que se trata de una organización autónoma, que no soberana, e inserta en ese conjunto de instituciones que, compuesto por las demás Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos centrales del Estado como “aparato”, bien se puede denominar también Estado, en tanto que -como señala la doctrina italiana como “ordenamiento” o “comunidad”<sup>283</sup>. Pues como advierte el Tribunal

---

<sup>282</sup> DE VEGA, Pedro, Dictamen sobre la inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía.

<sup>283</sup> Informe del Letrado de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, de 11 de abril de 2006.

Constitucional “las Comunidades Autónomas *no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado*” (STC 25/1981). En segundo lugar, que las relaciones entre el Estado y la Generalita se fundamentan en el principio de lealtad mutua. Éste principio, que ya hemos tenido ocasión de analizar, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (por todas STC 96/1986 FJ3) y no es mas que la incorporación del concepto alemán de *Bundestreue* o “lealtad federal”, el cual implica la necesidad de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de intereses públicos. En tercer lugar, el artículo señala que éstas relaciones se regirán por los principio de “autonomía, bilateralidad y multilateralidad”. El artículo constituye la antesala de lo que se regulará posteriormente en otros artículos con más detalle.

Las relaciones entre el Estado y la Generalitat (en el caso de Catalunya), se articulan a través de dos instrumentos, la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, la cual constituye el marco general y permanente de relación como señala el artículo 183 EAC, a los efectos de la participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y el intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

El segundo instrumento organizativo es la denominada Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, siendo esta el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica, encomendándole el artículo 201.3 el desarrollo del Título VI de la Propuesta, relativo a la financiación de la Generalidad.

El problema por lo tanto no está en que Cataluña sea un Estado, que ni lo es ni lo puede ser, ni en el hecho de que se reconozca la bilateralidad como uno de los principios que rigen las relaciones institucionales, sino en el posible mal uso, o mejor dicho abuso que se puede hacer de la misma. El principio de bilateralidad puede resultar admisible desde el punto de vista constitucional y en ocasiones

puede resultar incluso positivo, de hecho un gran número de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se han realizado desde la bilateralidad (proceso de traspasos, financiación), además ésta bilateralidad resulta fundamental cuando se trata de resolución de conflictos, pero resulta evidente que no puede convertirse en la norma general puesto que no resultaría operativo desde el punto de vista práctico y podría producirse la quiebra del conjunto si se llegara a una generalización de la bilateralidad. Por ello, aunque útil, (no creo que sea conveniente demonizarla), no puede convertirse en piedra angular del sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Resulta necesario, por tanto realizar, ahora desde el Estado, una apuesta por la multilateralidad, la cual, debemos recordar, es también reconocida por los Estatutos de Autonomía. Ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, la bilateralidad está presente en los Estatutos de Autonomía, no solo como opción política o modo de interpretar las relaciones institucionales, sino porque esta opción es la única que las Comunidades Autónomas pueden regular. Ahora la pelota está en el tejado del Estado, el cual, debería fomentar y regular los mecanismos de relación multilateral. Nos encontramos pues con la paradoja, señalada por GARCÍA MORALES, de que “los nuevos Estatutos prevén Comisiones Bilaterales –un instrumento cuya virtualidad está por ver-, que disponen ahora de rango estatutario y están en el bloque de la constitucionalidad, mientras que las Conferencias Sectoriales –el instrumento más estable e importante de relación entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas- se regula en una ley básica bajo el título “De las relaciones entre Administraciones””<sup>284</sup>. La dificultad y falta de voluntad de llevar a cabo una reforma constitucional, aunque pensamos que sería lo adecuado, nos lleva a apostar por su regulación en una Ley, cuestión ésta que será objeto de análisis en posteriores capítulos.

Uno de los principales problemas de la bilateralidad es el hecho de que puede implicar una alta complejidad funcional. La potencial generalización de la bilateralidad al resto de Comunidades Autónomas, podría paralizar o al menos dificultar, la adopción de decisiones por parte del Estado, que se vería abocado a buscar posibles acuerdos bilaterales con cada una de las Comunidades Autónomas

---

<sup>284</sup> GARCÍA MORALES, Maria Jesús, “Los nuevos Estatutos...op.cit.p.381.

en materias de índole general que tuvieran incidencia en las competencias autonómicas, que ciertamente lo son una mayoría. En defensa de la misma se puede argumentar el hecho de que la negociación bilateral puede disminuir los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la necesidad por tanto de llevar estos conflictos al Tribunal Constitucional. Por tanto, una cierta bilateralidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede resultar positiva, siempre y cuando no se dejen de lado los mecanismos de relación multilateral, no obstante es necesario que estos mecanismos sean efectivos, pues no es posible el desarrollo de técnicas de colaboración multilateral si no existen órganos o instituciones para poder hacerlas efectivas.

*b) La participación en instituciones y organismos del Estado.*

No todas las Comunidades Autónomas han incorporado en sus Estatutos de Autonomía previsiones sobre la posible participación de la Comunidad Autónoma en instituciones y organismos del Estado, las que si que lo han hecho por contra, lo han regulado con diferente alcance. De este modo, ni el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, ni el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, han establecido ningún tipo de participación, únicamente han incluido una mención genérica a la participación en la gestión del sector público estatal, cuestión esta que ya aparecía en los anteriores Estatutos. Dando un paso mas, el Estatuto de Aragón y el de Castilla León, con regulaciones muy similares, recoge, además de la previsión antes indicada relativa a la participación en el sector público, dos referencias más, la participación en los organismos y procedimientos de toma de decisiones que afecten a sus competencias, de acuerdo, eso si, con el Estatuto y las leyes del Estado(89.1 EAAr) y la participación en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, órganos y empresas públicas del Estado, con el alcance y los términos establecidos por la legislación estatal (art. 89.4 EAAr y 58.2, d. EACL). El Estatuto de Andalucía recoge la participación en instituciones y organismos del Estado en dos artículos, el primero de ellos dedicado a la participación en los procesos de designación de los miembros de los organismos económico y sociales. (art. 87 EAAr) y por otro, un artículo dedicado a la

participación en los procesos de designación de los órganos constitucionales, en donde realiza una remisión expresa a aquello que dispongan las leyes estatales o el ordenamiento parlamentario. El Estatuto de Cataluña por su parte, explicita y concreta en su regulación cuales son los organismos e instituciones en los cuales puede participar para la elección de sus miembros, así por un lado, “participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario” (art. 180 EAC), por otro, “designa o participa en los procesos de designación”, como reza el tenor literal, de los miembros de los organismos económicos y sociales, estableciendo en el mismo artículo una lista de los mismos<sup>285</sup> (art. 182 EAC).

De esta diversidad de previsiones nace una pregunta que no podemos pasar por alto, ¿se debería establecer una participación de las Comunidades Autónomas conforme lo prevean sus Estatutos o por contra, se debe establecer una participación generalizada y de carácter uniforme, con independencia de lo que establezcan los diferentes Estatutos?. Evidentemente corresponde al Estado, debido que se trata de una participación en sus organismos e instituciones, la facultad de establecer la participación autonómica en las mismas, tanto en aquellas en las que se contempla dicha participación, como aquellas otras en las que no

---

<sup>285</sup> La Generalitat “designa o participa en los procesos de designación” de los Miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (y organismos que eventualmente los sustituyan) y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat (art. 182.1). Miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable. (art. 182.2 EAC). Miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, de los organismos que eventualmente les sustituyan y de los que se creen en estos ámbitos, en los términos establecidos por la legislación aplicable. (art. 182.3 EAC)

aparece mención alguna, ahora bien, no existe ninguna obligación del Estado de generalizar este sistema<sup>286</sup>, pero sin duda la generalización del mismo aparece como la solución no solo más práctica desde el punto de vista de la racionalidad organizativa, sino también más sensata, evitando de este modo fricciones entre Comunidades Autónomas y salvaguardando la igualdad entre todas ellas.

#### **4.2. La participación en la unión Europea.**

Las referencias a la Unión Europea, tanto en la Constitución como en los primigenios Estatutos de Autonomía brillan por su ausencia, pues cuando estos se aprobaron, la integración en la U.E. era un escenario o no previsto, o por lo menos todavía no percibido con claridad. Con la entrada en la Unión Europea asistimos a dos movimientos que, de entrada, nos pueden parecer antagónicos: por una parte se avanza hacia la Unión, pero por otra, adquieren protagonismo a las entidades de ámbito territorial inferior al Estado pues es objetivo prioritario construir una Unión Europea cercana al ciudadano, lo que supone que el ciudadano esté presente en los grandes debates de la construcción europea.

Esta complejidad no se presenta únicamente en España, sino que se reproduce en todos los Estados de la Unión con una estructura descentralizada. En todos ellos, los entes subestatales desempeñan un papel, más bien secundario, en el proceso de toma de decisiones de la Unión. Dos ejemplos son el caso de Alemania y Italia, los cuales han emprendido reformas en sus constituciones con el fin de dar respuesta a la realidad europea. En Alemania el sistema de participación de los Länder en los asuntos europeos se articula en torno al Bundesrat, existiendo también otros canales de cooperación o coordinación (Conferencia de ministros de los Länder, reuniones en el Ministerio Federal de Exteriores o de Economía, por ejemplo). En los asuntos que correspondan a las competencias exclusivas de los Länder o sobre los cuales la Federación no pueda o no haya legislado “de forma

---

<sup>286</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La participació de les Comunitats Autònomes en Institucions de l’ Estat en els nous Estatuts d’ Autonomia”. *Activitat Parlamentària*, nº15, Especial Relacions Intergovernamentals, 2008. p. 41

determinante”, la posición alemana surge de un consenso entre el Gobierno federal y el Bundesrat, y, de no alcanzarse, el Bundesrat puede imponer su criterio con una mayoría de dos tercios. En Italia, sin embargo la adopción de una posición común se lleva a cabo en la denominada Conferencia Estado-Regiones. En nuestro país, en cambio, no se ha producido una reforma constitucional que de solución o cabida a estas cuestiones, y han sido los Estatutos de Autonomía, mediante las actuales reformas, los que han dado el primer paso en la regulación. ALVAREZ CONDE, advierte que “al ser la Unión europea una unión de Estados y no de entidades subestatales, y al no estar definido en nuestro ordenamiento constitucional un marco unitario de participación de éstas en las decisiones de aquéllas, puede resultar difícil, e incluso en cierta medida irrelevante, el que los Estatutos de Autonomía traten de definir ese marco desde posiciones unilaterales”<sup>287</sup> Este planteamiento, pone de manifiesto que recoger esta participación de las Comunidades Autónomas solo en los Estatutos de Autonomía resulta insuficiente, puesto que es el Estado el que debe articular unos mecanismos de participación que sean efectivos. Aún así, soy de la opinión que es más que conveniente que la acción de las Comunidades en el exterior se regule en su norma institucional básica pues en ella confluyen, aunque no de forma simultánea sino sucesiva, la voluntad autonómica y la voluntad estatal; sin embargo en la medida en que la acción exterior de las Comunidades, especialmente en la fase ascendente, depende en gran medida del Estado, hubiese sido conveniente clarificarla, en primer lugar, en las normas estatales para, a partir de ahí, desarrollar en las normas autonómicas la parte que dependa de las Comunidades Autónomas. El no haberlo hecho así abre la incógnita de la efectividad real de la regulación autonómica que por dicha ausencia no puede o no debe pasar de meras generalidades en el Estatuto y esperar a la reforma constitucional y a otro tipo de reformas como, en su caso, la del Reglamento del Senado con el fin de articular en detalle dicha participación. Si se desciende hasta el detalle en el Estatuto de Autonomía se corre el peligro de que lo allí regulado no se corresponda con la realidad y haya de procederse a una reforma estatutaria para adecuarlo a ésta, teniendo en cuenta que, en todo caso, la reforma estatutaria no puede entrar en conflicto con el texto constitucional.

---

<sup>287</sup> ALVÁREZ CONDE, E., *Reforma constitucional... Op cit.* p. 797.

Una de las cuestiones que se nos plantea a la hora de tratar este tema y que se analizará posteriormente, es la siempre aplazada reforma del Senado para convertirlo de una vez por todas en una cámara de representación territorial, pues parte de dicha participación deberá ser canalizada a través de esta Cámara. En este sentido el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución española aconseja la incorporación a ésta de un artículo que prevea la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios y el papel del Senado a tales efectos, de modo que recogiese el principio de colaboración y hasta una nueva regulación de las formas de cooperación<sup>288</sup>.

Como hemos señalado con anterioridad, a medida que se avanza en la construcción europea, se va produciendo una cesión de competencias de los Estados miembros a favor de la Unión. Esta circunstancia resulta especialmente preocupante para las entidades subestatales de los Estados miembros con una estructura política descentralizada, ya que éstas no participan de forma directa en la toma de decisiones comunitarias y no pueden evitar que el proceso de integración afecte a muchas de sus competencias, incluso asumidas en el reparto interno de forma exclusiva. Los mas perjudicados son los entes subestatales que observan como, competencias a ellos atribuidas en el reparto interno pueden ser controladas de nuevo por el gobierno central a través de su participación en el Consejo. Dicho de otro modo, el gobierno central tiene voz y voto en la Unión Europea sobre competencias que en la distribución material interna de competencias, no le serían propias, correspondiendo a los entes subestatales y por otro lado, éstos se ven privados de poder influir en la toma de decisiones sobre

---

<sup>288</sup> El texto propuesto es el siguiente:

“Las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea y en la de ejecución de su Derecho en materias de relevancia autonómica, con arreglo a las leyes.

2. El Gobierno deberá informar al Senado sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia para las Comunidades Autónomas.

cuestiones relativas a sus ámbito competencial, es por ello que la demanda para mejorar su estatuto europeo se ha convertido en una de las principales reivindicaciones políticas de los entes subestatales. El Consejo de Estado en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española lo describía así: “al llevarse a cabo la participación en el proceso de elaboración de las normas comunitarias, principalmente, a través del Consejo, integrado por miembros de los Gobiernos estatales, se desapodera igualmente a los entes territoriales cuando los Estados miembros tienen estructuras descentralizadas. Los entes territoriales, titulares en muchas ocasiones de la competencia exclusiva sobre las materias que caen dentro del ámbito de la Unión Europea, carecen de facultades para contribuir a fijar la posición de los Estados en el seno del Consejo en las negociaciones de las que resultan decisiones que, sin embargo, han de poner en práctica, aunque, de otra parte, no sean ellos, sino el Estado miembro en su conjunto, el que responde del eventual incumplimiento de esta obligación”<sup>289</sup>.

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea puede hacerse tanto en “fase descendente” como en “fase ascendente”. En la fase descendente, es decir aplicación de la normativa de la Unión Europea por parte de

---

<sup>289</sup> pp. 54-55 del Informe del consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución. En este sentido ENOCH ALBERTÍ habla de un doble efecto centralizador que provoca el proceso de integración europea para las regiones, y especialmente, para aquellas que disponen de poderes legislativos. El primer efecto centralizador es debido al trasvase de competencias desde las mismas hacia la Comunidad Europea, y el segundo es debido a que el principal órgano decisorio de la Comunidad es el Consejo que está formado por los Gobiernos de los Estados miembros. ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p.11 y 12. En sentido similar se manifiesta MONTILLA MARTOS, J. A., “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible”, en la misma obra p. 70. En sentido contrario se manifiesta ORTEGA ÁLVAREZ, L., en “La participación autonómica en la unión Europea”, en la misma obra p. 46, para quien no hay ese efecto centralizador sino “la natural inserción del ordenamiento estatal en su conjunto dentro de las reglas propias del Derecho internacional, en el que sólo son sujetos jurídicos los Estados”.

los Estados, no parecen existir graves problemas, pues la Unión, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, respeta el reparto competencial interno resultándole indiferente qué Administración es la encargada de aplicar su derecho. Por lo tanto, la aplicación del derecho se lleva a cabo por la administración que tenga asumida la competencia de que se trate. Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto en diversas ocasiones<sup>290</sup>. Sin embargo, como señala ÁLVAREZ CONDE, “en la práctica la existencia de los títulos competenciales transversales del Estado han hecho de éste, y no de las Comunidades Autónomas, el verdadero titular en la ejecución del Derecho comunitario”<sup>291</sup>.

Es en fase ascendente donde encontramos mayores problemas, quedando patente el papel secundario que juegan los entes subestatales, pues como ya hemos puesto de relieve anteriormente, son los gobiernos centrales quienes en su condición de miembros del Consejo, tienen capacidad de intervención, incluso, en ámbitos que, de acuerdo con la distribución interna de competencias, son propias de las Comunidades Autónomas<sup>292</sup>.

Existen en nuestro ordenamiento pocos mecanismos para la participación de las Comunidades Autónomas en esta fase ascendente del derecho, pudiendo distinguir entre una participación mediata, a través del Estado, y una participación inmediata, en donde se participe directamente en la toma de decisiones, así como la participación en los mecanismos de control, especialmente en defensa del principio de subsidiariedad (mecanismo de alerta temprana). Las reformas estatutarias emprendidas durante la VIII legislatura cambian un poco el panorama presente, incluyendo en su regulación la participación del las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del derecho.

---

<sup>290</sup> Vide por todas SsTC 252/1988, 64/1991 o 236/1991.

<sup>291</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional...*, op. cit. p. 801.

<sup>292</sup> Así lo han puesto de relieve, entre otros, ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 13, MONTILLA, MARTOS, J. A., “Las Comunidades Autónomas...”, op. cit., p. 73 y ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006, p. 179-180.

Los mecanismos que se articulan en la Unión para hacer posible dicha participación resultan insatisfactorios. En primer lugar tenemos la participación que pueda derivarse del control del principio de subsidiariedad. Los artículos 6 y 7 del Protocolo nº 2 del Proyecto de Constitución Europea sobre subsidiariedad habilitan a los parlamentos nacionales para emitir un dictamen motivado, si consideran que una determinada propuesta de una institución comunitaria no respeta el principio de subsidiariedad (procedimiento de alerta rápida o temprana). En este contexto se insta a los Estados Miembros con un sistema descentralizado, como el español, a establecer los procedimientos adecuados para que los parlamentos regionales que sean consultados y puedan participar en la formación de la voluntad del parlamento nacional. En este sentido, el artículo 6 de este protocolo 2, establece que incumbirá, -cuando se habla de la emisión de dictámenes sobre propuestas legislativas de la Comisión, los cuales deben ser emitidos por las cámaras de los parlamentos nacionales, a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Lo anterior puede entenderse en dos sentidos diversos: que tal intervención puede tener un carácter puramente facultativo y, en consecuencia, será cada Parlamento nacional el que decida con absoluta discrecionalidad si debe consultarse a los parlamentos regionales y cómo; o bien puede entenderse que lo que hace este protocolo anexo al Tratado constitucional es, realmente, obligar a los Estados a que, en efecto, consulten a los parlamentos regionales cuando ello proceda, es decir, cuando puedan resultar afectadas competencias legislativas de los parlamentos regionales. ALBERTÍ ROVIRA, ÁLVAREZ CONDE y DE LOS MOZOS consideran que la previsión carece de valor habilitante<sup>293</sup>. Ahora bien, para estos dos últimos autores nada

---

<sup>293</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E., "Las Comunidades...", op. cit., p. 33. Sin embargo, mantiene la postura contraria en la Comparecencia en la Comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo creado para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompaña al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, p. 2. Textualmente señala: "en mi opinión, la primera interpretación no tendría demasiado sentido porque, obviamente, los parlamentos nacionales pueden consultar a quien quieran, y no es necesario que el Tratado

impide que a nivel interno ello se establezca como obligación en los Estatutos de Autonomía<sup>294</sup>, postura que también parece compartir ALBERTI ROVIRA aunque con matices. Si para este autor introducir en los Estatutos previsiones acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en la fase descendente no plantea mayores problemas no sucede así con la llamada fase ascendente ya que “el establecimiento de los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en esta fase es una decisión de carácter general que debe tomarse de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades si se desea que tal participación sea efectiva” aunque “este necesario carácter no excluye (...) ni que los Estatutos puedan prever una relación bilateral con el Estado para tratar aquellas cuestiones que son específicas de la Comunidad o para dar cauce a un interés específico de participación en aquellos asuntos europeos que la afecten de forma especial, ni tampoco que los Estatutos puedan afirmar la facultad que asiste a la Comunidad, y que hallará su cauce a través de los mecanismos que se acuerden, que, naturalmente, pueden ser de carácter multilateral y general”<sup>295</sup>.

En conclusión, las Comunidades Autónomas no pueden ser indiferentes cuando lo que se discute en el seno de la Unión Europea afecta a sus competencias. Si bien es cierto que, en el ámbito de la Unión Europea, el Estado es quien lleva la voz cantante, no es menos cierto que se tendrá que tener en cuenta que dicen las Comunidades Autónomas cuando alguna de sus competencias esté en juego. Para ello deberían articularse mecanismos internos de participación, para que el Estado

---

constitucional disponga con carácter específico una posibilidad de consulta a cargo de los parlamentos nacionales. Por lo tanto, la expresión utilizada en las distintas lenguas oficiales de la Comunidad a las que ha sido traducido el Tratado constitucional se corresponde, no con una posibilidad facultativa, sino con una obligación que el tratado impone a los parlamentos nacionales para que los parlamentos regionales sean consultados, en su caso, cuando proceda, sobre las iniciativas legislativas de la Comisión que puedan afectar a sus competencias.

ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “Los parlamentos nacionales..”, op. cit. p. 184.

<sup>294</sup> Ibidem, p. 185.

<sup>295</sup> ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 41.

recoja las opiniones de las Comunidades. Señala en el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, que “ese derecho de los entes territoriales lleva aparejada la correlativa obligación de las instancias nacionales o estatales de hacer posible la efectiva participación (...). El incumplimiento de esta obligación afectaría seriamente la validez o legitimidad del acto o decisión estatal en cuestión”<sup>296</sup>. De ahí la imperiosa necesidad de articular dichos mecanismos pero para ello hay que partir de una premisa previa que no se da en la actualidad: la Comunidades Autónomas deberían ser capaces de alcanzar una postura común que presentaran al Estado como postura a defender en la Unión. El no llegar a acuerdos en muchos casos, da vía libre al Estado para imponer su parecer y negociar ante las instituciones europeas sin necesidad de asumir la postura autonómica por inexistente. Así lo pone de relieve MONTILLA MARTOS al advertir que en la fase ascendente, las CC.AA. no han intervenido en la práctica en el proceso de toma de decisiones cuando la materia era de su competencia exclusiva según el reparto competencial interno pues no se ha alcanzado la preceptiva concertación autonómica”<sup>297</sup>.

Como ya se ha señalado, los Estatutos de Autonomía, no contenían ninguna referencia a esta cuestión, sin embargo, las sucesivas reformas han ido incorporando la dimensión europea a los mismos. Todos los nuevos Estatutos de Autonomía incluyen capítulos específicos dedicados a las relaciones con la Unión Europea<sup>298</sup>, con diferentes niveles de desarrollo de la materia, que van desde los 8 artículos dedicados por el Estatuto Catalán, hasta el escueto artículo que dedica el Estatuto Valenciano.

---

<sup>296</sup> BOCG, serie I, núm. 360, 21 de diciembre de 1995, p. 6

<sup>297</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., “Las Comunidades Autónomas...”, op. cit., p. 73 y en el mismo sentido se manifiesta ALBERTI ROVIRA, E., “Las Comunidades...”, op. cit., p. 17.

<sup>298</sup> EACV: Tit.VI art. 61, EAC: Tit. V, Cap. II, art. 184-192, EAAnd: Tit. IX, Cap III, art. 230-244, EAIB: Tit. VII, Cap II, art. 106-113, EAAR: Tit. VII, Cap. III, art. 92-95, EAEL: Tit. IV, Cap. II, art. 61-65.

Todos los Estatutos reformados, a excepción del Estatuto Valenciano y el Aragonés, establecen el deber de que el Estado informe a las Comunidades autónomas, así el art. 61 EACL señala que la Comunidad deberá ser “informada y oída en asuntos relacionados con la UE que afecten a sus competencias o intereses”. El Estatuto de Autonomía de Cataluña va mucho más allá, estableciendo este deber de información por parte del Estado cuando exista alguna iniciativa de revisión de tratados de la Unión Europea o cuando existan procesos de suscripción y ratificación de nuevos tratados (art. 185 EAC, 108 EAIB, 233 EAA<sup>299</sup>), la Generalitat deberá ser informada también de las propuestas e iniciativas que el Estado presente ante la Unión Europea (art. 186. 4 EAC). Una vez recibida la información tanto al Parlamento como al Gobierno de la Generalitat, deberán realizar las observaciones y propuestas que crean oportunas.

De gran importancia es, como hemos tenido ocasión de explicar con anterioridad, la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del Derecho de la Unión, ésta participación se articula a través de la intervención de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea. Todos los nuevos Estatutos reconocen este tipo de participación, pero la regulación se realiza de manera muy desigual. Mientras que en algunos Estatutos encontramos un reconocimiento genérico a la posibilidad de participación de la Comunidad Autónoma en esta materia, por ejemplo, el Estatuto Valenciano reconoce el derecho de la Comunitat Valenciana, a participar en “todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas”, o el Estatuto Aragonés que establece de manera genérica la participación “en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea” (art. 93 EAAR), otros Estatutos diferencian dos modos de participación en la posición negociadora del Estado, por una parte, si el asunto afecta exclusivamente a esa Comunidad Autónoma, la participación se realizará de manera “autónoma y específica<sup>300</sup>” o “bilateral<sup>301</sup>”, expresiones estas que señalan,

---

<sup>299</sup> Este artículo incluye también el deber de información sobre los procedimientos ante los órganos judiciales europeos, en los que España sea parte y que afecten al interés de Andalucía.

<sup>300</sup> Expresión utilizada en el art. 110 EAIB.

a pesar del giro lingüístico realizado por el Estatuto Balear para no nombrar la bilateralidad, cuestiones idénticas, es decir, la negociación directa entre el Estado y la Comunidad Autónoma afectada.

El Estatuto de Cataluña (art 186.3) y el Estatuto de Andalucía (art. 231.3), establecen, en preceptos calcados, que *“la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia (...)”*. Es necesario saber que se entiende por determinante, en este sentido, la propuesta de Estatuto de Cataluña remitida a las Cortes Generales, en su Disposición Adicional Quinta<sup>302</sup>, establecía el significado de determinante, poniendo de manifiesto la necesidad de la realización por parte del Estado de un informe motivado, en caso de que no se asumiera la posición manifestada por la Generalitat, forzando la reunión de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Esta disposición adicional desapareció del Estatuto en su trámite en el Congreso, quedando por determinar en el Estatuto catalán que se entiende por determinante. El Estatuto Andaluz por su parte, incluye un inciso en el mismo artículo, donde se manifiesta la necesidad de que el Estado motive la no asunción de la postura de la Comunidad Autónoma. ALBERTI señala que el Estatuto “recoge en este punto el compromiso- y la misma expresión- del Acuerdo de 1994 adoptado por el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de la CARCE, sobre la participación autonómica en los asuntos comunitarios”<sup>303</sup>. Es cierto que el Acuerdo de 30 noviembre 1994 en su apartado Tercero (1.2), utiliza la palabra “determinante”, pero no en relación con la posición

---

<sup>301</sup> Referencia a la bilateralidad viene recogida en el art. 231.2 EAA, art. 186.2 EAC,

<sup>302</sup> Disposición adicional quinta. Acuerdos con el Gobierno del Estado. “Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalidad es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no lo acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo y automáticamente tiene que reunirse la Comisión Bilateral Generalidad-Estado”.(BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, nº 210-1, 21 de octubre de 2005).

<sup>303</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “¿Pueden los...op. cit. p. 723

de una sola Comunidad Autónoma, sino sobre la posición negociada de todas ellas en el seno de la Conferencia<sup>304</sup>.

#### **4.3.- Acción exterior y relaciones internacionales:**

En relación con las relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1.3 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, pero no por ello carecen las Comunidades de cualquier acción exterior. Señala ARACELI MANGAS que dicho precepto “debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada ente, por un lado, el sentimiento necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, por otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza (artículo 2). Desde luego, no se puede mantener que el Estado posea una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales, pues una visión tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo graves consecuencias en el sistema constitucional”<sup>305</sup>. En este sentido el Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994 advierte que “se ha encomendado constitucional y estatutariamente a las CC.AA. la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello (...) no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una CA haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”. En definitiva, sigue señalando el Alto Tribunal “si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien

---

<sup>304</sup> El Acuerdo CARCE de 30 noviembre 1994 apartado Tercero (1.2) establece: “Cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado”

<sup>305</sup> MANGAS MARTIN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, 2004, p. 527.

participa directamente en la actividad de las CC.EE. y no las CC.AA., es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”. Entre otras las SsTC 153/1989, de 5 de octubre y 165/1994, de 26 de mayo, clarifican la cuestión dimensionando el término “relaciones internacionales”. El término ha de quedar reducido, de acuerdo con el Alto Tribunal a “lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.). Ello supone, que no cabe identificar la materia "relaciones internacionales" con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.” Las "relaciones internacionales" objeto de la reserva contenida en el art. 149.1º.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Pero sin lugar a dudas, las Comunidades Autónomas poseen una importante acción exterior, a pesar de no poder realizar tratados con otros Estados, puesto que los entes territoriales están dotados de autonomía política, pero no son sujetos de relaciones internacionales. Aún así, estos entes pueden suscribir acuerdos que en ningún caso tendrán el carácter de tratados pues la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *"ius contrahendi"*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

Con todo ello, las posibilidades de participación institucional de las Comunidades Autónomas son variadas: por un lado pueden participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado, en el desarrollo y ejecución de las normas internacionales, y por otro, pueden desarrollar una acción exterior propia.

Todos los Estatutos han regulado la acción exterior de la Comunidad Autónoma<sup>306</sup>. Como hemos podido observar, los nuevos Estatutos de Autonomía incorporan un gran número de previsiones que no se pueden desarrollar completamente hasta que el Estado no lo prevea, porque afectan a leyes estatales. Cabe por tanto preguntarnos si estos preceptos constituyen un mandato para el legislador Estatal, o bien nos encontramos ante normas meramente programáticas las cuales carecen de valor vinculante y obligatorio.

La doctrina no es pacífica al respecto, ALBERTI entiende que no existe duda sobre el carácter vinculante de estas previsiones estatutarias, cuestión esta que fundamenta en tres argumentos, el primero “el propio tenor literal de las disposiciones estatutarias correspondientes que adoptan forma inequívoca de mandato (..) y no una mera posibilidad facultativa”, el segundo argumento que esgrime es que “el Estatuto de Autonomía es una ley estatal ( y no una ley autonómica, aunque en su proceso de aprobación haya participado la comunidad), y no hay duda (..) sobre el hecho de que el Estado pueda adquirir compromisos de actuación futura y que pueda autovincularse mediante sus propias leyes”, en tercer lugar hace referencia a las especiales características de los Estatutos de Autonomía apuntando que “no se trata de una ley estatal mas, sino de una ley aprobada según un procedimiento especial, en el que interviene también la Comunidad autónoma, que culmina en algunos casos en un referéndum popular: no se puede considerar seriamente que una ley aprobada por dos parlamentos y por referéndum sea solamente *soft law*, sin duda, y no se entiende con que argumentos se la puede pretender privar de valor normativo”<sup>307</sup>, por lo tanto para éste autor se trata de

---

<sup>306</sup> EACV: Tit. VII, art. 62, EAC: Tit. V, Cap. III, art. 193-200, EAAnd: Tit. IX, Cap. IV, art. 240-244, EAAR: Tit. VII, Cap. IV, art. 96-98, EAIB: Tit. VII, Cap. I, art. 101-105, EACL: Tit. IV, Cap. III, art. 67.

<sup>307</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La participació de les Comunitats Autònomes en Institucions de l’ Estat en els nous Estatuts d’ Autonomía”. *Activitat Parlamentària*, nº15, Especial Relacions Intergovernamentals, 2008. p. 42. Por contra, ALVAREZ CONDE entiende que estos preceptos estatutarios carecen en gran medida de eficacia jurídica. *Reforma Constitucional...op.cit.* p. 767. En el mismo sentido MONTILLA MARTOS, José Antonio. “Apuntes sobre...op.cit. p. 147, donde señala que “la función del Estatuto de Autonomía en

verdaderas normas jurídicas que expresan un compromiso que a al vez es un mandato.

## 5.- LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La escasez en las relaciones de cooperación de carácter horizontal en el Estado Autonomo es una cuestión que ha sido puesto de manifiesto de manera profusa por la doctrina<sup>308</sup>, también desde el punto de vista comparado<sup>309</sup>. En

---

este ámbito se ciñe a regular, en su caso, el procedimiento de designación de representantes autonómicos para el supuesto de que la legislación general del Estado prevea la participación autonómica y la formulación estatutaria sólo puede hacerse en la forma de mandato no vinculante al legislador estatal, de naturaleza programática". Comparto con estos autores la naturaleza programática y no vinculante de estas disposiciones, pues, a pesar de que la formulación de las mismas muchas veces puede llevarnos a equivocación porque se expresan en forma de verdaderos mandatos, la realidad es otra, puesto que el Estatuto de Autonomía, cuando se refiere a cuestiones que son competencia del Estado, no puede establecer mandatos, únicamente principios programáticos, puesto que si fuera de otro modo estaría invadiendo un ámbito competencial que no le es propio y dicha disposición adolecería de inconstitucionalidad. Por lo tanto, estos preceptos carecen de virtualidad alguna hasta que no se reforme la normativa estatal, aunque no podemos dudar, de ningún modo, la relevancia política y programática de los mismos.

<sup>308</sup> Baste reseñar algunas obras clave para el análisis de la cooperación en nuestro Estado, desde los primeros trabajos de ALBERTI ROVIRA, Enoch, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14. 1985; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Descentralización y cooperación*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984; JIMENEZ-BLANCO, Antonio, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985; MENÉNDEZ REIXACH, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982; CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación" *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Juan Cano Bueso (Coord.). Tecnos. Madrid 1990; TERRÓN MONTERO, Javier, y CÁMARA VILLAR, Gregorio, "Principios y técnicas de...", op. cit.; CORCUERA ATIENZA, Javier, "Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo:

España, mientras que la cooperación vertical se ha desarrollado con una cierta normalidad, las relaciones horizontales no han acabado de despegar, contrariamente a lo que ocurre en otros Estados descentralizados, donde la cooperación horizontal aparece incluso antes que la cooperación vertical, la cual, en muchos casos, viene desarrollándose sobre la base de la primera. A modo de ejemplo, en Alemania<sup>310</sup> la Conferencia de Presidentes tiene ante todo un carácter horizontal. La *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) es la reunión entre los Presidentes de los *Länder*, sin contar con la presencia del Canciller Federal. La MPK nace de la necesidad de los diferentes territorios de alcanzar posiciones comunes para una posterior negociación con el Estado. Esta Conferencia, de carácter horizontal, se reúne cuatro veces al año, pudiendo convocarse reuniones extraordinarias. La presidencia es de carácter anual y rotatorio, evitando que el *Land* que presida la conferencia ocupe simultáneamente la presidencia del *Bundesrat*. Normalmente las reuniones se celebran en Berlín, con excepción de la que tiene lugar en otoño que se celebra en el *Land* que va a iniciar su mandato. Al menos en dos de las cuatro reuniones está prevista una reunión con el Canciller Federal, pero esto no impide que previamente los Presidentes de los *Länder* se reúnan entre ellos. Este órgano, carece de regulación, con excepción del

---

Aquiles y la tortuga”. *Sistema*, nº 118-119, 1994, hasta estudios más recientes TAJADURA TEJADA, Javier, *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*. Ed. Comares. 2ª ed. Granada. 2000; CORCUERA ATIENZA, Javier, “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, *Anuario jurídico de la Rioja*, nº 8/2002; CÁMARA VILLAR, Gregorio, “El principio y ...op. cit.; GARCÍA MORALES, María Jesús, “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”. *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 86. 2009.

<sup>309</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; GARCÍA MORALES, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos, Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

<sup>310</sup> ROIG MOLES, E., “La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

reconocimiento que realiza el Reglamento del Gobierno Federal de la invitación por parte del Canciller Federal a los Länder para la realización de reuniones. Por tanto, no existe una institucionalización de las MPK y únicamente existe un precepto que prevé las reuniones de carácter vertical<sup>311</sup>. En España, por contra, no existe una Conferencia de Presidentes de carácter horizontal, aunque recientemente se ha previsto, por parte de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, una reunión de los presidentes autonómicos, sin la presencia del Estado. Hasta 2004, no existía en España un foro de cooperación multilateral al más alto nivel, es decir, un lugar de encuentro entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las comunidades autónomas. La Conferencia de Presidentes nace como órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ocupando la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. La creación de la Conferencia de Presidentes en España fue anunciada por el Presidente del Gobierno en el debate de investidura y constituida el 28 de octubre de 2004. Su existencia representa un elemento de normalidad institucional, creando un espacio de debate y diálogo intergubernamental inexistente hasta el momento. La Conferencia de Presidentes nos permitió ver, por vez primera, una imagen del Estado autonómico con todos sus protagonistas cotidianos, permitió de manera gráfica mostrar que las Comunidades Autónomas también son Estado. En un primer momento se optó por la no institucionalización de este órgano bajo el argumento de la mayor flexibilidad e informalidad del mismo, pero las fuertes presiones venidas desde diversos sectores derivaron en que en la cuarta reunión de la Conferencia, celebrada el 14 de diciembre de 2009, se aprobara el reglamento interno<sup>312</sup> de la misma. A pesar de haberse dotado de un reglamento de funcionamiento y de haber establecido una periodicidad anual en sus convocatorias, lo cierto es que la Conferencia de Presidentes no se reúne desde el año 2009. Existe en nuestro Estado una falta de

---

<sup>311</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A. *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 46-60

<sup>312</sup> Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Publicado en el BOE del 19 de diciembre de 2009, nº 305.

cultura de la cooperación, una carencia de observar el Estado desde un punto de vista cooperativo, basado en el pacto. Resulta acuciante una reunión de esta Conferencia, para tratar los grandes temas de Estado, más teniendo en cuenta la situación actual en que se están tomando medidas por parte del Estado que afectan gravemente al gasto de las comunidades autónomas, este tipo de medidas deberían ser tratadas en una reunión de la Conferencia de Presidentes.

Como hemos visto, la Conferencia de Presidentes tiene un carácter vertical y todavía no cuenta con su homóloga a nivel horizontal, a pesar de ello, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas supone un gran avance para la cooperación horizontal.

### **5.1.-Algunos problemas en el desarrollo de la cooperación horizontal: extremada rigidez en los instrumentos y falta de foros.**

Las relaciones de colaboración en España están marcadas por la verticalidad existiendo, aun en nuestros días, una cierta desconfianza en la cooperación entre Comunidades Autónomas. Las falsas creencias, todavía bastante generalizadas, de que la cooperación horizontal puede crear bloques fuertes a nivel autonómico que supongan un riesgo para la unidad del Estado<sup>313</sup> o la creencia de que este tipo de relaciones debilitan la autonomía de las Comunidades autónomas, ha supuesto que, mientras que las relaciones intergubernamentales de carácter vertical se desarrollan con una cierta normalidad, la cooperación entre CCAA siga siendo muy escasa. Todo esto se agrava si tenemos en cuenta que no ha existido un foro donde las CCAA pudieran llevar a cabo esta cooperación.

---

<sup>313</sup> La regulación que la Constitución realiza en el artículo 145 CE de la cooperación horizontal es fruto de este temor, señala SANTOLAYA que *“la causa de este tratamiento es de tipo político, se parte de la visión errónea de que cualquier tipo de cooperación de las regiones entre si obedece necesariamente a tendencias centrífugas y como tales son tratados, ignorando, sin embargo, que, salvo en supuestos absolutamente patológicos, los convenios cumplen un importante papel integrador”*. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación..*, op., cit., p.392.

Otro de los problemas ante el que nos encontramos a la hora de establecer relaciones de carácter horizontal, es la extrema rigidez existente a la hora de firmar convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas derivadas de la regulación que la Constitución realiza, en su artículo 145, de los acuerdos de cooperación, que necesitarán autorización de las Cortes Generales, así como de los convenios entre CCAA para la gestión y prestación de servicios propios, en donde la Constitución remite a los Estatutos de autonomía la plasmación de los supuestos en los que se pueden celebrar, los requisitos y los términos, así como los efectos de la comunicación a las Cortes Generales.

El artículo 145 CE, tras prohibir en su primer apartado la federación de Comunidades autónomas, establece en su apartado segundo *“los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre si para a gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”*. En este artículo encontramos el fundamento constitucional para la cooperación horizontal, aunque como tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en la STC 44/1986, de 17 de abril , el artículo 145.2 CE no es *“un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a los que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”* (FJ 2). Por tanto, la capacidad de las Comunidades Autónomas para firmar convenios entre si se les presupone, con independencia del reconocimiento constitucional de la misma, sirviendo únicamente el artículo citado anteriormente para incluir una serie de requisitos para la firma de los mismos, realizando a su vez una remisión a los Estatutos de Autonomía para la concreción de estos requisitos.

Así, de este artículo se deriva que existen dos tipos de acuerdos entre Comunidades Autónomas, por un lado estarían los convenios para *“la gestión y prestación de servicios propios”* y por otro lado los acuerdos de cooperación, pero no nos indica nada más, no nos facilita parámetros para que podamos diferenciar

entre convenios y acuerdos, deberán ser los Estatutos de Autonomía los que concreten esta diferenciación<sup>314</sup>. Pero, por su parte, los Estatutos de autonomía, no clarifican el tema, ni en la distinción entre acuerdos y convenios, ni en los requisitos para su aprobación, en donde los estatutos, con regulaciones diversas, han incluido una mayor rigidez.

Algunos estatutos, como el de la Comunidad Valenciana (artículo 59) atribuyen al Parlamento la facultad de ratificar los convenios y acuerdos, en el caso de Cataluña este trámite solo será necesario cuando afecten a facultades legislativas (artículo 178). Otros, como el de la Rioja (artículo 17), mucho más rígidos, establecen la necesidad de que el Parlamento, no solo ratifique los acuerdos y convenios, sino que también debe autorizar al gobierno regional para su realización. El caso de los estatutos de Asturias (artículo 24.7), Murcia (artículo 23.7) o Navarra (artículo 26.b), establecen la necesidad de autorización previa para la celebración de acuerdos y convenios, pero no dicen nada sobre su aprobación. El control parlamentario, que siempre resulta positivo en los sistemas democráticos, en el caso de la cooperación horizontal, presenta una dosis de rigidez excesiva y muchas veces incompatible con el carácter dinámico y ágil que deberían tener los convenios<sup>315</sup>. Todo esto ha afectado en gran medida al desarrollo de las relaciones entre CCAA, así mientras que los convenios de carácter vertical no cuentan con ninguna previsión constitucional, pero son abundantes en las relaciones Estado-CCAA, los convenios horizontales se encuentran reconocidos en el artículo 145 de la Constitución, pero contrariamente tienen un uso muy escaso<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> Señala SANTOLAYA que “no se trata de una distinción impuesta por la propia Constitución, sino que ésta se limita a abrir una posibilidad a los propios Estatutos de las Comunidades Autónomas para la diferenciación entre “convenios” y “acuerdos””. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*, op.cit. p. 393.

<sup>315</sup> TAJADURA TEJADA, Javier” Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, *REAF*, nº 11, octubre 2010.

<sup>316</sup> ALBERTI ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, p. 110.

Ello no significa que no haya existido cooperación entre Comunidades, que la ha habido, sino que ésta se ha producido más con carácter informal o como algún autor ha tildado, con carácter *clandestino*, es decir al margen de los instrumentos jurídicos, puesto que, son los convenios (y los acuerdos), el único medio para que las relaciones entre CCAA puedan tener un valor jurídico<sup>317</sup>, otro tipo de acuerdos únicamente tendrán un valor político.

La doctrina se ha encargado de intentar diferenciar entre convenios para la “gestión y prestación de servicios propios” y acuerdos. De este modo la distinción entre unos y otros no puede obedecer a criterios *rationae materiae*, puesto que todas las materias que entran dentro de las competencias de las CCAA pueden ser susceptibles de convenio. Como es bien sabido, la cooperación no supone un traspaso en la titularidad de las competencias, sino que afecta al ejercicio de las mismas, por tanto, tanto los convenios como los acuerdos están sometidos a esta indisponibilidad de las competencias, siendo únicamente susceptible de disposición las “tareas y funciones que las mismas han de realizar en ejercicio del poder público que han asumido”<sup>318</sup>. El término “gestión y prestación de servicios” no nos sirve, por tanto para diferenciar entre los unos y los otros<sup>319</sup>. Tampoco nos sirve el término “propios”, que no tenemos que confundir con “competencias exclusivas”<sup>320</sup>, pues ya el TC se encargó de diferencias en su Sentencia de 2 de febrero del 1981 entre competencias propias y exclusivas. Por tanto, deberemos

---

<sup>317</sup> CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006, p.34.

<sup>318</sup> MENÉNDEZ REIXACH, A., *Los convenios entre... op., cit.*, p. 99.

<sup>319</sup> Advierte TAJADURA que “*las Cortes nunca podrán autorizar un acuerdo que, en sentido amplio, no signifique gestión y prestación, ya que, en caso contrario, estaría autorizando un traspaso de la titularidad de las competencias, operación para la cual como poder constituido que son no están legitimadas*” TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios..” *op., cit.*, p. 223.

<sup>320</sup> Aunque algunas CCAA si que han identificado el término “propios” con “competencias exclusivas”, señalándolo así en sus Estatutos, como es el caso de la Comunitat Valenciana (art. 59).

entender por tales tanto las competencias exclusivas, como las compartidas o concurrentes<sup>321</sup>.

La cooperación entre comunidades autónomas puede, por tanto, canalizarse a través de diferentes instrumentos “declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”<sup>322</sup>, pero solo los convenios tienen una naturaleza contractual, con unas características especiales, teniendo en cuenta que son entidades públicas las que lo acuerdan. Los convenios sobrepasan el mero valor político de otros instrumentos, encerrando compromisos jurídicamente vinculantes para las partes.

## **5.2.-Los beneficios de la cooperación.**

Las Comunidades autónomas deben tomar conciencia de las bondades de cooperar entre ellas. Lo cierto es que unas relaciones fuertes entre las Comunidades autónomas favorecerían el funcionamiento eficaz y armónico del Estado. En este sentido, la cooperación no solo favorece la eficacia, sino también la eficiencia, es decir, no solo será eficaz para conseguir las metas indicadas, sino que esto se puede realizar de un modo más eficiente, con una mejor utilización de los recursos. Ello porque las Comunidades Autónomas pueden compartir, no solo buenas prácticas, sino también algunos recursos. Además la cooperación entre comunidades autónomas puede servir para una mayor armonización del Estado. Este tipo de relaciones permiten entre otras cosas que las CCAA puedan hacer frente a problemas comunes que sobrepasan el ámbito de la propia Comunidad autónoma<sup>323</sup>, sin la necesidad de una intromisión del poder central, en materias atribuidas a éstas. El que varias Comunidades autónomas se vean afectadas por algo, ha venido sirviendo como pretexto al Estado para regular y ejercer competencias atribuidas a éstas. Las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal permiten que las competencias sean ejercidas por quien legalmente las

---

<sup>321</sup> TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios..” op., cit., p.224.

<sup>322</sup> STC 44/1986, de 17 de abril (FJ 3)

<sup>323</sup> ALBERTI ROVIRA, E., “Los convenios..” , op. cit. P. 108.

tiene atribuidas, es decir, por las CCAA. Supone además una alternativa a la recentralización de competencias, esta cuestión, que ha saltado al debate político en los últimos meses, podría solucionarse si las CCAA cooperasen entre si. La cooperación permite a las CCAA una gestión más eficaz de sus competencias, pudiendo reducir gastos y esfuerzos. Pero la cooperación, no solo nos ofrece la posibilidad de hacer frente a intereses comunes, sino también contrapuestos, pudiendo ser una vía de solución de conflictos entre las CCAA<sup>324</sup>.

Otra de las ventajas de la cooperación es la posibilidad de que las CCAA puedan concertar una posición común sobre determinados problemas, reforzándose su posición negociadora ante el Estado<sup>325</sup>. La existencia de foros de concertación entre las CCAA, permite a su vez la puesta en marcha de mecanismos multilaterales evitando que se tenga que recurrir a la bilateralidad. El proceso de integración europea nos lleva a la necesidad de participación de las instancias territoriales en las decisiones estatales... Fase ascendente y fase descendente.

Por tanto, tanto la existencia de unos intereses comunes (hacer frente a intereses comunes), o contrapuestos (solución de conflictos), como la formación de una posición común (mayor fuerza y presión frente al Estado), evitando la intervención del poder central, hacen de la cooperación entre CCAA un instrumento imprescindible para la correcta articulación del Estado autonómico y para una mayor cohesión del mismo.

Parece ser que, hasta el momento, no se había percibido por las Comunidades autónomas una necesidad de colaboración. La aparición en un primer momento de los Encuentros entre CCAA que actualmente han derivado en la Conferencia de Gobiernos de las CCAA supone un paso decisivo en el impulso y desarrollo de la cooperación horizontal. Se ha creado, por iniciativa de las mismas Comunidades Autónomas, un marco en donde poder cooperar, dotándolo de una

---

<sup>324</sup> AJA, Eliseo y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas». En: Tornos, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2000*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2001, pp. 3 y sig.

cierta intitucionalización mediante la elaboración de un Reglamento. Se han promovido un gran número de convenios y se han propuesto, la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos de carácter horizontal.

### **5.3.- Algunas propuestas de futuro.**

Como ya se ha descrito anteriormente, la extrema rigidez derivada del artículo 145 CE y la remisión realizada por el mismo, para la concreción de los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas pueden celebrar convenios para la gestión y prestación de servicios propios, así como la determinación por los Estatutos del carácter y efectos correspondiente a la comunicación a las Cortes Generales, hace que, en la práctica, la cooperación horizontal mediante estos instrumentos sea poco ágil y repleta de problemas. Los problemas, como hemos visto, derivan de la multiplicidad de regulaciones, muchas veces no coincidentes, que realizan los distintos Estatutos de autonomía. La mayor parte de los Estatutos han desnaturalizado el término “comunicación”, otorgando la posibilidad a las Cortes Generales de recalifica un convenio en acuerdo, facultad esta que no les es propia, sino que debería ser función de los propios estatutos la determinación de que se entiende por uno u otro<sup>326</sup>. Otras han incluido un trámite parlamentario incompatible con la agilidad que deberían tener estos instrumentos.

Es necesario, por tanto, que se homogeneice la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, eliminando restricciones innecesarias y convirtiendo a los convenios en un instrumento útil, ágil y eficaz. En este sentido sería necesario eliminar la remisión de la regulación de estos instrumentos a los Estatutos de Autonomía para que fuese, compartiendo la opinión de TAJADURA<sup>327</sup>, una Ley que regulara la Cooperación, la que regulase estos instrumentos. Esto evitaría que las Comunidades Autónomas actuaran al margen de la legalidad en la firma de convenios, como está produciéndose en la práctica, donde muchas comunidades autónomas, que tienen establecido el trámite

---

<sup>326</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización..*, op., cit., p. 415.

<sup>327</sup> TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios...”, op., cit., p. 231.

parlamentario para la aprobación de los convenios, intenten evadir este trámite, poniendo en peligro la validez del convenio.

Por otra parte, la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, supone un gran paso para la cooperación horizontal, pero es necesario que exista un foro institucionalizado de relaciones al más alto nivel, entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas, sin la participación del Estado, esto es, una Conferencia de Presidentes de carácter horizontal.

Por su parte, la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA debería permanecer y realizar por un lado el trabajo de preparación de la Conferencia de Presidentes y por otra dedicarse a la cooperación en cada sector, al igual que lo hacen las Conferencias sectoriales en el plano vertical.

Es necesaria una reforma del Estado Autonómico en clave federal, ya se ha repetido en innumerables ocasiones, que el federalismo es antes técnica que ideología, y ese es el camino a seguir para hacer más funcional, no solo la cooperación horizontal, sino el funcionamiento mismo del Estado autonómico, debemos, por tanto, incluir técnicas propias del federalismo cooperativo. Este tema ha sido tratado por gran parte de la doctrina, donde se afirma que debemos cerrar el modelo de estado y hacerlo en clave federal. Escapa a este trabajo un análisis pormenorizado de estas cuestiones, aunque algunas de ellas han sido reseñadas, pero no por ello resulta menos importante, y conveniente, realizar esta afirmación.

Por último solo nos queda plantear una última cuestión, que a pesar de su aparente sencillez, es quizá la más difícil de cambiar, la falta de una cultura federal o de una cultura de la cooperación. La cooperación como ya se ha señalado es de carácter voluntario, por tanto, mientras las Comunidades autónomas no perciban las bondades de cooperar entre si y sigan ancladas en un individualismo perverso, la cooperación está abocada al fracaso. Aunque consiguiésemos hacer todas las reformas legislativas y constitucionales, sin una voluntad de cooperar, de llegar a acuerdos, de poder realizar un proyecto común, la cooperación no puede funcionar.

## **CAPÍTULO IV.**

### **INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE COOPERACIÓN**

**1.-LA COOPERACIÓN EN PERSPECTIVA: LOS INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN. 2.- LA COOPERACIÓN MULTILATERAL INSTITUCIONALIZADA: 2.1.-La Conferencia de Presidentes, 2.1.1.- Modelos y prácticas en derecho comparado, 2.1.2.-La Conferencia de Presidentes en España, 2.1.3.- La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, 2.2.- El Senado como cauce de participación en la formación de la voluntad del Estado, 2.2.1.-El Senado actual: ¿Participación de las Comunidades Autónomas?, a). La regulación constitucional del Senado, b.) Las Posibilidades del Senado actual como cauce de participación de las CCAA, c.)El Senado en el Derecho Comparado: Los Senados de los Estados Federales. 2.2.2- Hacia una reforma del Senado como Cámara de representación territorial, a).Las funciones de un Senado reformado, b) La composición del Senado, 2.2.3.-¿Cuál es el mejor Senado para la participación?, 2.4. Las Conferencias sectoriales, 2.4.1.- Nacimiento y evolución, 2.4.2.-Las Conferencias Sectoriales en el marco normativo general de los instrumentos de cooperación, a) Funcionamiento, b) Composición y estructura orgánica, c) Funciones, d) Acuerdos, 2.4.3.-Las Conferencias Sectoriales en la LRJSP, 2.4.4.- Algunas consideraciones sobre las Conferencias Sectoriales. 3.- LA COOPERACIÓN BILATERAL. 3.1.- Las Comisiones Bilaterales.**

**1.- LA COOPERACIÓN EN PERSPECTIVA: LOS INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN.**

La Constitución española de 1978 guarda un casi absoluto silencio, tanto sobre las mutuas relaciones competenciales, como sobre los instrumentos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, limitándose, únicamente a

establecer en su artículo 145 un régimen cautelar en relación a los posibles convenios que pudieran suscribir las Comunidades Autónomas entre ellas.

El sistema general de distribución de competencias recogido en los artículos 148 y 149 CE, puede considerarse, a pesar de sus peculiaridades, como un sistema de los que académicamente suelen calificarse como dual, puesto que el constituyente identificó una serie de ámbitos materiales atribuidos al Estado y otros a las Comunidades Autónomas, pero no reguló las relaciones sobre una realidad de hecho caracterizada con el entrecruzamiento de competencias, funciones y atribuciones de una y otra Administración. Como señala el Tribunal Constitucional: “la concurrencia de intereses, u objetivos diversos encomendados a órganos o entes distintos en un procedimiento de actuación pública que requiere una cierta unidad de acción es relativamente frecuente tanto en las relaciones orgánicas dentro de una misma Administración, como en las que tienen lugar entre entes territoriales distintos.” (STC 67/1996).

La parquedad constitucional no ha sido, sin embargo, un obstáculo para que tras muchos años de desarrollo del Estado Autonómico, el principio de cooperación se haya abierto paso y haya sido asumido como una realidad de hecho.

Por ello, no resulta significativo que en el Estado Autonómico la cooperación, al igual que en otros Estados compuestos europeos, se haya desarrollado, en líneas generales, al margen de previsiones constitucionales o legales y, por lo tanto, a partir de un comportamiento práctico que se inicia en los primeros momentos de la instauración de las Comunidades Autónomas. Es decir, también en España la práctica de la cooperación ha sido, en muchos casos, anterior a su juridificación. Aquí también, muchas previsiones legales han sido posteriores a la puesta en marcha de los diversos instrumentos de cooperación, y se incorporaron al ordenamiento jurídico como resultado de la experiencia y una vez que habían alcanzado un cierto desarrollo y práctica.

El modelo actual de cooperación fue recibido con ciertas muestras de desconfianza por parte de las Comunidades Autónomas, que percibieron el intento estatal de instaurar mecanismos concretos de cooperación, como una posibilidad

de pérdida de atribuciones competenciales o, cuanto menos, de recuperación por el Estado de parte del espacio perdido en el proceso de descentralización.

En esta valoración peyorativa de la cooperación influyó el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), y la posterior sentencia recaída sobre la misma, que aunque reconoció la necesidad de cooperación y no afectó especialmente a las previsiones de la Ley en este sentido, sí que condicionó el debate entre el Estado y las CCAA, y dificultó la búsqueda de un espacio para el diálogo y el acuerdo entre ambos niveles.

Por todo ello, la cooperación en el Estado Autonómico se ha desarrollado a partir de algunas previsiones en los sucesivos decretos de traspasos, pero básicamente ha surgido como necesidad práctica. Un somero repaso de su evolución, ilustra esta afirmación. El instrumento de cooperación que más rápidamente se desarrolló fueron los Convenios de Colaboración, que se iniciaron en 1979, es decir, de inmediato y en cuanto las Comunidades Autónomas dispusieron de los primeros recursos humanos y materiales para el desarrollo de sus competencias. Rápidamente, durante la década de los ochenta, estos alcanzaron un significativo desarrollo.

Más lenta fue la constitución y desarrollo de las Conferencias Sectoriales, Comisiones Sectoriales, y otros órganos de apoyo, cuyas reuniones se iniciaron en 1981, con la constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En 1983 se inician las reuniones de las Conferencias de Agricultura y de Turismo; en 1986 la de educación; en 1987 las de Transporte, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de salud y Vivienda...

También, en este proceso es importante no olvidar que la institucionalización de estas Conferencias se ha ido produciendo en paralelo al proceso de traspaso de medios y servicios a las Comunidades Autónomas; enmarcándose hasta 1992 en la previsión contenida en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que había introducido por primera vez en el Derecho positivo español el concepto de Conferencia Sectorial, orientando la acción de los diferentes Ministerios en un sentido favorable a la consideración de las relaciones de Cooperación con las Comunidades Autónomas. Pero, el desarrollo

del principio de cooperación es objeto de especial tratamiento en los Pactos políticos suscritos en 1992 entre el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español, y el Partido Popular. Se ha de recordar que la finalidad del pacto era la homologación competencial y que, por lo tanto, esta nueva situación propiciaba la necesidad de generalizar instrumentos de cooperación comunes para todas las CCAA.

Los Pactos Autonómicos supusieron una revitalización de la cooperación, con la constitución del más Conferencias Sectoriales produciéndose en paralelo al proceso por el que se fue ampliando el proceso de traspaso de medios y servicios. Los Acuerdos del 1992 coincidieron temporalmente con el primer intento de juridificar las relaciones interadministrativas a través de la introducción del Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedicado a las relaciones entre Administraciones Públicas.

Además en esta Ley se llevó a cabo por primera vez una sistematización de los conceptos de Conferencias Sectoriales y Convenios de Colaboración. Posteriormente, la reforma efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, introduciría novedades sobre la regulación precedente al recoger el principio de lealtad institucional, detallar las consecuencias del principio de cooperación y su relación con los instrumentos a su servicio, clarificar la distinción entre órganos de colaboración y órganos de participación, adicionar la figura de los protocolos, y dar tratamiento legal a los planes y programas conjuntos. No obstante, esta previsión normativa no fue acompañada de las medidas administrativas necesarias tendentes a difundir adecuadamente estos conceptos, ni se impulsó su desarrollo y utilización por parte de los Departamentos ministeriales.

Dos intentos de institucionalizar mediante una Ley los instrumentos de cooperación<sup>328</sup>: La primera de ellas se inició siendo Ministro de Administraciones

---

<sup>328</sup> "En nuestras entrevistas hemos preguntado a nuestros interlocutores acerca de la conveniencia de regular las relaciones intergubernamentales. Las opiniones, más técnicas que partidistas, se han manifestado con prudencia, y de la mayoría de ellas se deduce una preferencia por la autorregulación. Dicho de otro modo, la perspectiva de establecer una

Públicas Jesús Posadas, que presentó en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado el 12 de julio de 2001<sup>329</sup> la idea de poner en marcha la elaboración de una Ley General de Cooperación Autonómica<sup>330</sup>. Este hecho abrió un debate en dos niveles, uno en el seno del Senado, sobre la conveniencia o no de regular los mecanismos de cooperación y de qué manera, y otra en el ámbito doctrinal, donde entre otros se organizaron diferentes Seminarios sobre cooperación<sup>331</sup>. Pero además el Ministerio elaboró un Informe que compuesto por V Tomos en el que se analizaban los diferentes mecanismos de colaboración presentes en nuestro Estado y se proponían mejoras sobre el funcionamiento de

---

normativa formal despierta escaso entusiasmo. Se apuntarán razones autonomistas ante la posibilidad de una Ley de Cooperación, que transmiten su temor a una «nueva LOAPA». Son opiniones previsibles en comunidades de tradición autonomista, pero es significativo que no se circunscriban a éstas. Se dan en otras también, con menor énfasis pero con la misma claridad." Las relac. Interg en el Est aut La posición de los actores. P.24

<sup>329</sup> Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, VII Legislatura. Comisiones. Núm.147, 12 de junio de 2001.

<sup>330</sup> Específicamente sobre la Ley General de Cooperación Autonómica ver los trabajos de ALONSO DE ANTONIO, José Antonio "Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autonómica" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº. 97, 2002, pp. 115-138, en donde indica que "la Ley de Cooperación ha de ser una de las expresiones normativas del principio de cooperación entre el Estado y las CCAA y su objeto sería la regulación sistemática de los distintos instrumentos mediante los cuales dicho principio puede realizarse, unificando la normativa dispersa que los contempla actualmente y completándola con la creación de nuevos instrumentos que se consideren necesarios" indicando que esta ley no es una ley del Gobierno, sino una ley del Estado. (pp.120 y 125). También sobre esta Ley: CORCUERA ATIEZA, Javier, "Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica", *Anuario jurídico de La Rioja*, nº8, 2002, pp. 187-223, en donde hace la siguiente valoración:" Quizá la Ley General de Cooperación Autonómica no era el mejor instrumento para conseguir lo anterior pero, en mi opinión, era un buen instrumento. Su problema no estuvo en su contenido, sino en que los grandes partidos no consideraron necesario (tampoco el del Gobierno) elaborar en materia autonómica un nuevo gran acuerdo, que sigue siendo necesario", p. 223.

<sup>331</sup> Entre ellos el Seminario "La Cooperación en el marco constitucional", UIMP, Valencia, 2 al 4 de julio de 2001.

los mismos<sup>332</sup>. El Informe justificaba la elaboración de una Ley General de Cooperación de la siguiente manera:

*“Para la consecución de estos objetivos, el Gobierno entiende que es preciso, en primer lugar, complementar los elementos institucionales de cooperación ya existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, creando nuevos instrumentos o reforzando los ya existentes, o intensificando las acciones que esas instituciones pueden desarrollar o establecer; aumentando la participación de los representantes de las instituciones autonómicas o del Estado afectadas, en los órganos de decisión competentes en asuntos que a todos les pueden afectar, aun cuando aquéllas no sean jurídicamente las instituciones competentes según el orden de distribución competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

*La Ley General de Cooperación Autonómica o el conjunto de leyes u otros instrumentos si así se decidieran, se configurarían como la expresión legal del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas, y tendrían por objeto regular, con carácter sistemático, los distintos instrumentos puesto al servicio de dicho principio, unificando la dispersa normativa que actualmente los contempla, procediendo al encaje de tales instrumentos e impulsando la cooperación como verdadera clave de bóveda del sistema autonómico español.*

*Una forma de integrar la pluralidad en la unidad puede llevarse a cabo, indudablemente, a través del Senado como Cámara de representación territorial. El Senado es un punto de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno, que evidentemente lo convierte en un instrumento integrador y en el foro adecuado para tratar las cuestiones autonómicas.*

*Pero también esta integración de la pluralidad se puede y se debe garantizar de forma complementaria mediante una norma legal que defina e intensifique los*

---

<sup>332</sup> Con motivo de la redacción de una futura Ley de Cooperación, el Ministerio envió a las Comunidades Autónomas y al principal partido de la oposición, el PSOE, un formulario de preguntas para que estos manifestaran sus opiniones sobre la necesidad de elaborar la Ley y sobre el alcance de su contenido. El formulario y las contestaciones recibidas están también contenidas en el Informe.

*mecanismos de colaboración y coordinación tan necesarios para conseguir que el modelo territorial del Estado que configura España como una nación plural funcione adecuadamente.*"<sup>333</sup>

El segundo intento, durante la VIII Legislatura siendo presidente Jose Luís Rodríguez Zapatero vino de la mano del Ministro Sevilla<sup>334</sup>. De nuevo se percibía la necesidad de establecer el marco jurídico en el que pudiesen desarrollarse las relaciones intergubernamentales. En este caso se instaba a un acuerdo sobre los objetivos e instrumentos de cooperación que debería apoyarse en las siguientes líneas de actuación<sup>335</sup>:

- *Definición de los instrumentos de cooperación y régimen de funcionamiento de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, mejorando los ya existentes, y proponiendo nuevos mecanismos de colaboración y cooperación mucho más eficientes y flexibles, adaptados a la realidad de estas Administraciones.*
- *Establecimiento de los objetivos y criterios de distribución en lo que se refiere a la colaboración financiera de la Administración General del Estado.*
- *Participación de las Comunidades Autónomas en los órganos y procedimientos administrativos de la Administración General del Estado.*
- *Participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea, reforzando las posibilidades que ofrece el acuerdo firmado en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004, de audiencia y participación*

---

<sup>333</sup> Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica, MAP, 2002, Tomo I (Capítulo II: Los objetivos de una Ley General de Cooperación Autonómica).

<sup>334</sup> Este Ministro plasmó con posterioridad su visión sobre el Estado autonómico como uno de sus protagonistas, desde la experiencia del Ministerio en SEVILLA SEGURA, Jordi, VIDAL BELTRÁN, José María y ELÍAS MÉNDEZ, Cristina, *Vertebrando España. El Estado Autonómico*, Editorial Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset, El Arquero, Madrid, 2009. En esta obra se analizan también las relaciones de colaboración y sus instrumentos.

<sup>335</sup> Informe MAP "Bases y líneas maestras del acuerdo sobre objetivos e instrumentos de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas" 09/03/2006.

*de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea.*

- *Participación de las Comunidades Autónomas en la actividad internacional del Estado a través de la negociación y ejecución de Tratados Internacionales y presencia en las delegaciones del Estado en Organismos Internacionales.*
- *Regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.*
- *Y establecimiento de unas bases para las relaciones de colaboración entre CCAA.*

Se proponía un acuerdo muy ambicioso que requería de un alto consenso político e institucional y que pretendían que fuese refrendado por la Conferencia de Presidentes.

Lo cierto es que cuando se ha preguntado a los actores sobre la conveniencia de regular las relaciones intergubernamentales “las opiniones, más técnicas que partidistas, se han manifestado con prudencia, y de la mayoría de ellas se deduce una preferencia por la autorregulación. Dicho de otro modo, la perspectiva de establecer una normativa formal despierta escaso entusiasmo. Se apuntarán razones autonomistas ante la posibilidad de una Ley de Cooperación, que transmiten su temor a una «nueva LOAPA». Son opiniones previsibles en comunidades de tradición autonomista, pero es significativo que no se circunscriban a éstas. Se dan en otras también, con menor énfasis pero con la misma claridad”<sup>336</sup>.

Compartimos con RIDAURA MARTINEZ<sup>337</sup> que el marco normativo de las Relaciones Intergubernamentales sigue siendo insuficiente, confuso y, en consecuencia, demasiado complejo para su debida comprensión. Por tanto es necesario hacer un ejercicio de concretización, simplificación y regulación para construir, como señala FERNÁNDEZ ALLES, un “sistema constitucional integrador

---

<sup>336</sup> COLINO, Cesar, GARCÍA MORALES, María Jesús, PARRADO DÍEZ, Salvador, ARBÓS MARÍN, Xavier (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: la posición de los actores*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009, p. 24.

<sup>337</sup> RIDAURA MARTINEZ, M<sup>a</sup> Josefa, *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant, Valencia, 2009, p. 58.

y realista de relaciones intergubernamentales, bien definido y delimitado conceptualmente en su naturaleza jurídica”<sup>338</sup>.

## **2.- LA COOPERACIÓN MULTILATERAL INSTITUCIONALIZADA.**

La participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad Estatal pasa necesariamente por una reforma del Senado, para configurarlo como una auténtica Cámara de representación territorial, pero también resulta de especial trascendencia el refuerzo en el funcionamiento tanto de la Conferencia de Presidentes, como de las Conferencias Sectoriales.

Nos encontramos ante un marco institucional en tres planos o tres niveles en los que las Comunidades Autónomas participan en la voluntad del Estado. Hemos de tener en cuenta que no se trata de instituciones aisladas las unas de las otras, sino que se interrelacionan y complementan. Encontramos por tanto un primer nivel político, ocupado por la Conferencia de Presidentes como foro de encuentro, análisis y toma de decisiones y orientaciones políticas. Esto se complementa con un segundo plano de carácter legislativo, ocupado por un Senado reformado en sentido “federal” y que sea, por tanto, cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la legislación del Estado, y en último lugar un tercer nivel político-administrativo o técnico ocupado por las Conferencias Sectoriales<sup>339</sup>. Pero nuestro sistema de relaciones gubernamentales no se agota en este marco institucional señalado, existen también otros instrumentos de cooperación que vienen a completar lo apuntado y que normalmente son fruto del trabajo en el seno

---

<sup>338</sup> FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín, “Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº74, 2004, p. 52.

<sup>339</sup> En este sentido también MONTILLA MARTOS, JA, “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *art. Cit* ,p. 133 y CÁMARA VILLAR, Gregorio, “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas” en VIDAL BELTRÁN, J.M, *El Estado Autonómico: Integración, solidaridad y diversidad*, VOL.I, 2005, p. 126.

de las instituciones anteriormente apuntadas, nos referimos a los Convenios y acuerdos de cooperación y a los Planes y Programas.

Las diferencias entre el Senado y la Conferencia de Presidentes resultan evidentes, mientras que la Conferencia de Presidentes “no es un órgano del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino una institución política que se crea más allá del ordenamiento formal sustentada en la voluntad de colaboración de sus miembros”<sup>340</sup>, el Senado por su parte sí que es un órgano constitucional del Estado, con fuerza y capacidad decisoria y que por tanto ejerce competencias del Estado, aunque en este se encuentre integrados, en mayor o menor medida, representantes de las Comunidades Autónomas. Otra de las diferencias básicas radica en la forma de llegar a acuerdos, mientras que en la Conferencia rige el principio del consenso, teniendo todas las Comunidades Autónomas el mismo peso y celebrándose las reuniones a puerta cerrada, en el Senado rige el principio de publicidad de los debates e intervenciones puesto que es un órgano parlamentario.

	<b>SENADO (Reformado)</b>	<b>CONFERENCIA DE PRESIDENTES</b>
NATURALEZA	Órgano Constitucional del Estado, ejerce competencias propias.	No es un órgano del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino una institución política que se crea más allá del ordenamiento formal sustentada en la voluntad de colaboración de sus miembros
COMPOSICIÓN	Representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.	Presidente del Gobierno y Presidentes de las Comunidades Autónomas
TOMA DE DECISIONES	Mayoría	Consenso
CARÁCTER DE LAS REUNIONES	Públicas	A puerta cerrada
CARÁCTER DE LAS DECISIONES	Valor jurídico	Valor político
REPRESENTACIÓN	Con tendencia proporcional	Igual: cada CCAA un voto.

---

<sup>340</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A. *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.p. 117

## 2.1-Las Conferencias de Presidentes

### 2.1.1.-Modelos y prácticas en derecho comparado

En derecho comparado encontramos gran variedad de modelos de Conferencias de Presidentes. La experiencia comparada nos muestra las ventajas y los inconvenientes que puede tener cada sistema, pudiendo señalar claramente que solo cuando las partes han entendido que la existencia de una conferencia de estas características era necesaria para todos, tales órganos han funcionado<sup>341</sup>.

En Alemania<sup>342</sup> la Conferencia de Presidentes tiene ante todo un carácter horizontal. La *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) es la reunión entre los Presidentes de los *Länder*, sin contar con la presencia del Canciller Federal. La MPK nace de la necesidad de los diferentes territorios de alcanzar posiciones comunes para una posterior negociación con el Estado. Esta Conferencia, de carácter horizontal, se reúne cuatro veces al año, pudiendo convocarse reuniones extraordinarias. La presidencia es de carácter anual y rotatorio, evitando que el *Land* que presida la conferencia ocupe simultáneamente la presidencia del *Bundesrat*. Normalmente las reuniones se celebran en Berlín, con excepción de la que tiene lugar en otoño que se celebra en el *Land* que va a iniciar su mandato. Al menos en dos de las cuatro reuniones está prevista una reunión con el Canciller Federal, pero esto no impide que previamente los Presidentes de los *Länder* se reúnan entre ellos. Este órgano, carece de regulación, con excepción del reconocimiento que realiza el Reglamento del Gobierno Federal de la invitación por parte del Canciller Federal a los *Länder* para la realización de reuniones. Por tanto, no existe una institucionalización de las MPK y únicamente existe un

---

<sup>341</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomómico: estado de la cuestión y problemas pendientes” en GARCÍA MORALES, María Jesús, MONTILLA MARTOS, José Antonio y ARBÓS MARÍN, Xavier. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. CEPC. Madrid. 2006. p. 50

<sup>342</sup> ROIG, Eduard, “La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

precepto que prevé las reuniones de carácter vertical<sup>343</sup>. En Alemania, como también en Austria, existe una cultura de la colaboración que hace que este órgano, aun careciendo de una regulación específica, pueda funcionar.

Éste órgano se distingue del espacio político que ocupa el *Bundesrat*, el cual permite la participación de los *Länder* en la formación de la voluntad federal. La Conferencia, por su parte, es el órgano que promueve la coordinación horizontal entre los *Länder*.

Igual que en Alemania, la Conferencia de Presidentes en Austria<sup>344</sup>, es un órgano de carácter horizontal, no institucionalizado que ha adquirido un peso moral suficiente como para llegar a vetar posibles reformas constitucionales que podrían afectar al ámbito de sus competencias. Se reúne dos veces al año y es el órgano que canaliza la posición de los *Länder* en asuntos europeos.

En Austria existe también otra Conferencia formada por los directores de la “Oficina del Gobierno” que encabezan el aparato administrativo del *Länd*. Esta Conferencia, de carácter mucho más técnico, prepara las reuniones de los órganos políticos y sirve como foro de intercambio de experiencias entre los participantes. La Conferencia de Gobiernos Cantonales de Suiza<sup>345</sup> es un órgano reciente, pues a diferencia de las Conferencias de Presidentes de Alemania o Austria que nacieron en los años cuarenta para hacer frente a un contexto de posguerra, ésta se creó en

---

<sup>343</sup> BOCANEGRA SIERRA, *op cit.* pp. 46-60

<sup>344</sup> PERNTHALER, Peter, “La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

<sup>345</sup> Un estudio de la misma lo encontramos en GARCÍA MORALES, Maria Jesús, “La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004. De manera más ampliada puede consultarse de la misma autora “La conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento”, en Revista Vasca de Administración Pública, nº 72, también se puede visitar la página web de la Conferencia [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch).

1993 mediante un convenio interadministrativo<sup>346</sup> firmado por los cantones, ante la necesidad de constituir una plataforma de coordinación entre ellos por la posible entrada de Suiza en el Espacio Económico Europeo.

Esta Conferencia es de carácter horizontal y cada Cantón tiene un representante en el seno de la Conferencia que es elegido por el respectivo Gobierno Cantonal. Está compuesto por tres grandes órganos: la Conferencia Plenaria, compuesta por todos los Cantones y con dos reuniones al año de carácter ordinario; el Comité Directivo que es el órgano de gestión y ejecutivo de la Conferencia y está compuesto por un número de entre siete y nueve personas elegidas entre Consejeros de Gobiernos cantonales. Este órgano, que se reúne tan a menudo como resulte necesario, prepara la asamblea y se encarga de los asuntos corrientes. Por último encontramos un Secretariado permanente que actúa bajo la dirección del Comité Directivo, formado por funcionarios de los Cantones. Se encarga de recibir y difundir entre los Cantones toda la información de la Federación. Además se pueden crear grupos de trabajo sobre cuestiones específicas que son coordinados por el Secretariado.

Los acuerdos, para poder ser adoptados tienen que ser aprobados por una mayoría de 18 Cantones de los 26. Aunque no juega la regla de la unanimidad, que es la que opera en otras Conferencias de Presidentes, normalmente se suele intentar llegar a un consenso, puesto que una decisión tomada por consenso puede tener una mayor fuerza ante la Federación. El valor de las decisiones es meramente político, pudiendo los Cantones desvincularse de los acuerdos tomados, incluso aquellos que han votado a favor.

En el caso de Italia<sup>347</sup> encontramos, por un lado, una Conferencia de carácter vertical, que reúne al Estado y a las Regiones, por otro, una de carácter

---

<sup>346</sup> Firmado por los 26 cantones el 8 de octubre de 1993.

<sup>347</sup> VANDELLI, Luciano, "La Conferencia Estado-Regiones en Italia", en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

horizontal, entre Regiones y Provincias autónomas y finalmente una que reúne al Estado y los Entes locales.

La *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano*<sup>348</sup> es una Conferencia, de carácter permanente, que opera en el ámbito de la comunidad nacional para favorecer la cooperación entre la actividad del Estado y la de las Regiones y Provincias Autónomas, constituyendo una “sede privilegiada” para la negociación política entre la Administración central y el sistema de las autonomías locales. A través de esta, las Regiones participan en los actos administrativos y normativos de interés regional persiguiendo el objetivo de realizar la leal colaboración entre administración central y regional. Además, esta Conferencia se reúne en una sesión especial comunitaria donde se tratan todos los aspectos de la política comunitaria que son de interés regional y provincial.

La Conferencia es convocada y Presidida por el Ministro para las relaciones con las Regiones, por delegación del Presidente del Consejo de Ministros<sup>349</sup>, y se compone por los 20 presidentes de las Regiones de estatuto especial y ordinario, así como de los 2 Presidentes de las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano. El Presidente puede invitar a participar en los trabajos de la Conferencia a los Ministros y representantes políticos de la administración estatal y de los entes públicos interesados en los temas que se van a tratar en el orden del día.

---

<sup>348</sup> Encontramos algunos estudios sobre la materia en MOR. G. Tra Stato-regioni e Stato-città, editoriale in "Regioni fas. 4 del 1997; CAPRIO, G. – ANELLO, W., I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza Unificata in "Le istituzioni del federalismo" 1/1998 pagg. 47 ss. Información también en : <http://www.statoregioni.it/>

<sup>349</sup> Cabe reseñar que, si bien por parte de las Regiones si que participan sus respectivos Presidentes, por parte del Estado el Primer Ministro ha delegado esta función en uno de sus ministros. En parte esta Conferencia tiene rasgos de Conferencia de Presidentes, pero también de realiza una parte de funciones que, en nuestro Estado, son desarrolladas por las Conferencias Sectoriales.

Cuenta con una Secretaría, que depende del Presidente de la Conferencia y que se articula en una serie de Servicios dirigidos por responsables estatales y regionales. Los seis “Servicios” existentes en la actualidad son: Servicio I “Relaciones institucionales, trabajo y educación”, Servicio II- “Relaciones internacionales, programación y finanzas”, Servicio III- “Sanidad y políticas sociales”, Servicio IV- “Actividades productivas e infraestructuras”, Servicio V- “Ambiente y territorio”, y Servicio VI- “Políticas agrarias y forestales”. La Secretaría, a su vez, cuenta con una Secretaría Técnica que desarrolla funciones de estudio, investigación y soporte al Director de la Secretaría, para las actividades de relación con otros organismos, como pueden ser el CIPE o el Consejo de Ministros. Además se encarga de las cuestiones técnicas.

Esta Conferencia se encuentra totalmente institucionalizada y regulada por Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, nº 281 y desarrolla su actividad mediante diferentes instrumentos. La actividad de la Conferencia es intensa, entre 1990 y 2006 se adoptaron 3040 actos, solo en 2006 se adoptaron 325.

La actividad de la Conferencia reviste la forma de diferentes tipos de actos, podemos clasificarlos del siguiente modo:

**Actividad Consultiva (*Pareri*):** El dictamen de la Conferencia es obligatorio en los diseños de ley, de decreto legislativo o de reglamento del Gobierno en materia que resulten de interés regional cuando esté previsto en disposiciones normativas específicas (Art. 2. 3 D.legs, 28 agosto de 1997, nº281). El Dictamen tiene que realizarse en el plazo de 20 días, aunque por razones de urgencia el dictamen puede ser emitido con posterioridad a la adopción del *provvedimento* por parte del Consejo de Ministros. En el caso de la adopción de un Decreto Ley, el dictamen de la Conferencia se realizará en sede de examen parlamentario de la ley de conversión. Además el Presidente del Consejo de Ministros (o la Conferencia de Presidentes de las Regiones y Provincias autónomas de Trento y Bolzano) puede pedir la opinión de la Conferencia sobre cuantas materias de interés regional crea oportuno.

**Actividad de relación** (*raccordo*): La Conferencia desarrolla además una intensa actividad de relación y concertación dirigida a armonizar la acción estatal y la regional. Esta actividad se desarrolla normalmente mediante *intese* y *accordi*.

Las estipulaciones (*Intese*): Se adoptan en todos aquellos casos que la legislación vigente las prevea, sobre una propuesta de iniciativa de la Administración central y consiste en la determinación concordada, por unanimidad del Gobierno y de todos los Presidentes de las Regiones, sobre los contenidos de la acción. En el caso de que, en treinta días desde la primera reunión, no se llegue a un entendimiento, se encargará el Consejo de Ministros motivadamente.

Los acuerdos (*accordi*): Representa el instrumento con el que el Gobierno, Regiones y Provincias Autónomas, en la sede de la Conferencia, coordinan el ejercicio de las respectivas competencias y el desarrollo de actividades de interés común en actuación del principio de leal colaboración, se busca la finalidad de conseguir una mayor funcionalidad, economicidad y eficacia de la acción administrativa. Los acuerdos también necesitan la unanimidad de los miembros.

**Actividad deliberativa:** Manifiesta la expresión de una voluntad común del Gobierno y las Regiones para adoptar un acto con relevancia externa en los casos previstos en la ley. La Conferencia delibera sobre el reparto de los recursos entre las Regiones y Provincias y sobre los nombramientos de responsables de entes y organismos

**Actividad de seguimiento:** Se trata de una actividad encaminada a la valoración de los resultados, bien sobre el plano económico, bien sobre el plano de la calidad de los servicios, en relación a los objetivos fijados por los Planes y proyectos aprobados por la Conferencia.

**Actividad de intercambio de datos e información; Actividad de impulso:** En la Conferencia se favorece el intercambio de datos e información sobre la actividad de las Administraciones Central y Regional, y se prevé la

posibilidad de creación de bancos de datos. Dentro de la Conferencia existe además la posibilidad de crear grupos de trabajo o comités con funciones de ayuda y colaboración a la misma Conferencia en diversos ámbitos.

Como se ha señalado con anterioridad, dos veces al año como mínimo se convoca la “Sesión Comunitaria” (ley de 9 de marzo 1989, nº 86, art. 10, 1), en la que se tratan todos los aspectos relativos a la política comunitaria de interés regional y provincial. La sesión comunitaria permite la participación de las Regiones en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea, en relación con las cuestiones de su competencia.

La *Conferenza delle regioni e delle Province Autonome*<sup>350</sup> se constituye en enero de 1981, dando lugar a un mecanismo de coordinación política entre los Presidentes de las Juntas Regionales y de las Provincias Autónomas, para la mejora de las relaciones entre ellas y el aumento de fuerza frente al Estado Central, a través de la elaboración de documentos compartidos por todas las Regiones, el intercambio permanente de buenas prácticas, la necesidad de representar tanto en el exterior como en las relaciones institucionales el sistema de gobiernos regionales, así como poner de manifiesto el papel de las Regiones en la construcción de la Unión Europea.

Esta Conferencia está compuesta por los 20 Presidentes Regionales y los 2 de las Provincias Autónomas, sin la presencia del Gobierno central y constituye la sede oficial de interlocución institucional interregional. En este foro las Regiones debaten y preparan los documentos que posteriormente presentarán y tratarán en la Conferencia Stato-Regioni, sirviendo esta conferencia de carácter horizontal como preparación de la vertical. El 9 de junio de 2005 la Conferencia aprobó un Reglamento de funcionamiento de la misma, habiendo funcionado hasta ese momento sin ningún tipo de institucionalización, basándose únicamente en la praxis. El Presidente y Vicepresidente de la Conferencia son elegidos por los miembros de la Conferencia

---

<sup>350</sup> <http://www.regioni.it/>

Se organiza en 11 Comisiones de trabajo (*Determinazione* de 9 de junio de 2005):

I-Comisión de asuntos institucionales y generales

II-Comisión de asuntos financieros

III-Comisión de asuntos comunitarios e internacionales

IV-Comisión de infraestructuras, movilidad y Gobierno del Territorio

V-Comisión de ambiente y energía

VI-Comisión de bienes y actividades culturales

VII-Comisión de salud

VIII-Comisión de Políticas sociales

IX-Comisión de educación, trabajo, innovación e investigación

X-Comisión de políticas Agrarias.

XI-Comisión de Actividades productivas.

Finalmente la *Conferenza Stato-città ed autonomie locali*<sup>351</sup> está compuesta en la parte del Gobierno por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Infraestructura y Transportes y por el Ministro de Trabajo, de la Salud y de la Solidariedad social. Por parte de las Autonomías locales lo componen el Presidente de la Asociación Nacional de los Ayuntamientos de Italia (ANCI), el Presidente de la Unión de Provincias de Italia (UPI), el Presidente de la Unión Nacional de Ayuntamientos, Comunidades y Entes Montanos (UNCHEM), catorce Alcaldes designados por la ANCI, de los cuales cinco tienen que representar a ciudades “capoluogo” y seis Presidentes designados por el UPI.

Esta Conferencia se encarga, entre otras cuestiones de la coordinación en las relaciones entre el Estado y las Autonomías locales, realizando funciones de estudio e información. Es además sede de discusión de los problemas en materia de ordenación y funcionamiento de las entidades locales y de las iniciativas legislativas del Gobierno y realiza dictámenes sobre proyectos de ley u otros actos en relación con los entes locales.

---

<sup>351</sup> <http://www.governo.it/Presidenza/CSCA/>

El artículo 8 del decreto legislativo de 28 de agosto de 1997 n°281, prevé que la Conferencia Estado-Ciudad y autonomías locales sea unificada con la Conferencia Estado-Regiones, para las cuestiones que tengan un interés común<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> La *Conferenza unificata* se encuentra regulada por D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281 (GU 30 agosto 1997, n. 202).

## LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

	ALEMANIA	AUSTRIA	SUIZA	ITALIA	CANADÁ	ESPAÑA
<b>Carácter</b>	Horizontal: entre Länder y ocasionalmente vertical	Cooperación horizontal no institucionalizado	Cooperación horizontal Es una conferencia de Gobiernos y no de Presidentes.	Cooperación vertical (aunque tb existe uno para la cooperación horizontal)	Cooperación vertical (aunque tb existen para la cooperación horizontal)	Cooperación vertical
<b>Organización</b>	<p><b>Presidencia:</b> anual rotatoria por los Länder.</p> <p><b>Asistencia y preparación:</b> Directores de la Chancillería de los Länder y Secretaría no permanente formada por funcionarios del Länder que preside</p>	<p><b>Preparación:</b> Conferencia formada por los directores de la "Oficina de Gobierno" que encabezan el aparato administrativo de los Länd. Son frecuentes las comisiones y grupos de trabajo en su interior.</p>	<p><b>Formada:</b> un miembro del Gobierno de cada Cantón.</p> <p><b>Pleno:</b> órgano de decisión de la Conferencia.</p> <p>Comité Directivo, designado por el Pleno y compuesto de por Consejeros Cantonales (entre 7 y 9). Reunión frecuente y flexible.</p> <p>Grupos de Trabajo y Secretariado permanente.</p>	<p><b>Formada:</b> 20 Presidentes de las Regiones y los 2 de las Provincias autónomas.</p> <p>Convocada y Presidida: Ministro para los Asuntos Regionales por delegación del Presidente del Consejo de Ministros.</p> <p>Asistencia y <b>Preparación:</b> Secretaría de composición mixta E-Regiones dividida en secciones.</p>	<p><b>Formada:</b> Primer Ministro del Gobierno Federal y Primeros Ministros de los Gobiernos Provinciales?</p> <p><b>Por debajo:</b> Comisiones y Comités sectoriales para las reuniones bilaterales y multilaterales.</p> <p>Asistencia y <b>Preparación:</b> Secretariado para las Conferencias Intergubernamentales, órgano administrativo.</p>	<p><b>Formada:</b> Presidente del Gobierno, que la preside y Presidentes de los Gobiernos Autonómicos y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.</p> <p><b>Secretario:</b> Ministro competente en la materia de coop. Territorial.</p> <p><b>Comité preparatorio:</b> Ministro competente, que lo coordina y un Consejero de cada Gobierno Autónomo.</p> <p><b>Secretaría permanente:</b> Adscrita al titular del Ministerio</p> <p>Se pueden crear Comisiones para el Estudio de asuntos de</p>

						interés común.
<b>Periodicidad</b>	4 reuniones anuales 2 de ellas con presencia del Gobierno Federal	2 veces al año	Pleno: 2 veces año, pero caben sesiones extraordinarias.	Cada 15 días?		1 año, caben sesiones extraordinarias a petición del Presidente del Gobierno o de la mayoría de Presidentes Autonómicos
<b>Adopción de acuerdos</b>	Reuniones públicas. En ocasiones “conversaciones de chimenea” <b>Decisiones:</b> consenso <b>Acuerdos:</b> carecen de valor jurídico. Orientación política general	<b>Decisiones:</b> consenso <b>Acuerdos:</b> carecen de valor jurídico. Vinculación política.	1 voto por Gobierno. Se permite asistencia de otros miembros, expertos, asesores. <b>Decisiones:</b> Mayoría cualificada <b>Acuerdos:</b> valor político.	<b>Actividad Consultiva:</b> opiniones y dictámenes. <b>Actividad de relación:</b> Estipulaciones y Acuerdos. <b>Actividad deliberativa y de intercambio de información.</b> <b>Adopción acuerdos:</b> Unanimidad. Si no se consigue se vota.	<b>Decisiones:</b> Consenso <b>Acuerdos:</b> vinculación política.	<b>Decisiones:</b> Acuerdos y recomendaciones, valor compromiso político. <b>Acuerdos:</b> Por consenso  <b>Recomendaciones:</b> Por Presidente del Gobierno y 2/3 Presidentes Autonómicos. Comprometen a quienes lo han adoptado.
<b>Institucionalización formalizada</b>	No	No	Fuertemente formalizado	Si		Si, Reglamento

### **2.1.2.- La Conferencia de Presidentes en España.**

El breve recorrido de la Conferencia de Presidentes en España nos muestra las carencias y potencialidades que puede tener este órgano político de relaciones al más alto nivel. Nuestro análisis se va a basar, no solo en lo que es la Conferencia de Presidentes, sino también en lo que puede llegar a ser, partiendo desde el punto de vista de su conveniente regulación.

La Conferencia de Presidentes en España ha nacido como un órgano de relación de carácter vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo el impulso de la misma de carácter estatal. Contrariamente, en el derecho comparado, estos órganos han nacido por impulso y necesidad de las Regiones. Nuestro caso no es este, ha sido el Gobierno del Estado quien ha creado esta Conferencia, ello no quiere decir que no exista la necesidad de crear un órgano de relación entre las Comunidades Autónomas. Esta necesidad de relación se hace incluso mas patente con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, y por la necesidad de establecer una posición común de todas las Comunidades Autónomas para la participación en los asuntos Estatales, y mas claramente para la participación de éstas en asuntos de la Unión Europea. Esta conferencia horizontal vendría a completar la de carácter vertical, mientras que la primera abordaría la gestión y coordinación de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, mediante la de carácter vertical las Comunidades Autónomas participan en las decisiones del Estado. No debemos olvidar que, la posición de las Comunidades Autónomas resulta más efectiva si esta se ha consensuado previamente a la reunión con el Estado en una conferencia con la única participación de las Comunidades Autónomas<sup>353</sup>. Este es el modelo que se ha seguido en muchos países donde los diferentes Estados se han dado cuenta que así son más fuertes ante la Federación.

---

<sup>353</sup> Por ejemplo, en el caso italiano, existe una Conferencia de Presidentes de las Regiones que prepara, entre otras cosas la Conferencia de carácter vertical, la Conferencia Estado-Regiones, habiéndose convertido ambas en órganos fundamentales.

La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ocupando la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. La Conferencia está formada por el Presidente del Gobierno, que preside las reuniones y por los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Este órgano de cooperación es habitual en los Estados políticamente descentralizados, como Alemania, Austria, Suiza, Italia o Canadá. Es casi todos los países se ha institucionalizado, bien mediante acuerdos que regulan aspectos relativos al funcionamiento y contenidos de las reuniones (como es el caso de Suiza o Italia), o bien mediante el reconocimiento de una práctica política habitual, que es inherente al propio funcionamiento cooperativo del Estado (Alemania, Austria o Canadá).

La creación de la Conferencia de Presidentes en España fue anunciada por el Presidente del Gobierno en el debate de investidura y constituida el 28 de octubre de 2004. Su existencia representa un elemento de normalidad institucional, creando un espacio de debate y diálogo intergubernamental inexistente hasta el momento. La Conferencia de Presidentes nos permitió ver, por primera una imagen del Estado autonómico con todos sus protagonistas cotidianos, permitió de manera gráfica mostrar que las Comunidades Autónomas también son Estado.

Hasta el momento, la Conferencia se ha reunido en cuatro ocasiones, el 28 de octubre de 2004, el 10 de septiembre de 2005, el 11 de enero de 2007 y el 14 de diciembre de 2009.

**I Conferencia (28 de octubre de 2004):** Institucionalización de la Conferencia, desarrollo de la participación de las CCAA en los Asuntos Europeos, análisis de la financiación de la asistencia sanitaria.

**II Conferencia (10 de septiembre de 2005):** Acuerdo Estado- CCAA sobre financiación sanitaria. La aportación total del Gobierno se fijó inicialmente en 3.042,4 millones de euros para 2006 y en 3.142,4 millones de euros para 2007.

**III Conferencia (11 de enero de 2007):** Adopción de un documento conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+I), acuerdo para la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de la Inmigración, creación de un Grupo de trabajo para la elaboración de un Reglamento para la Conferencia de Presidentes.

**IV Conferencia (14 de diciembre de 2009):** En esta ocasión, por primera vez, se invitó a participar a los representantes sindicales y empresariales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO). Los temas en la agenda de la reunión fueron diversos, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en políticas activas de empleo, la estrategia de desarrollo de una economía sostenible, la presidencia española de la UE, la violencia de género y las políticas relacionadas con la agricultura, la ganadería, la pesca y el agua. Es en esta reunión de la Conferencia en donde se aprueba el Reglamento interno de la misma.

En un primer momento se optó por la no institucionalización de este órgano bajo el argumento de la mayor flexibilidad e informalidad del mismo, pero las fuertes presiones venidas desde diversos sectores derivaron en que en la cuarta reunión de la Conferencia, celebrada el 14 de diciembre de 2009, se aprobara el reglamento interno<sup>354</sup> de la misma. La opción por regular la misma es a todas luces acertada pues si bien en muchos países de nuestro entorno no existe una institucionalización de la misma, en un Estado como el nuestro, en el que no existe una cultura de la cooperación, se hubiese visto abocada al fracaso. Señalaba AJA en relación con la posibilidad de su regulación que de esta manera “Se eliminan suspicacias de oportunismo en su convocatoria, se posibilita la mejor participación

---

<sup>354</sup> Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Publicado en el BOE del 19 de diciembre de 2009, nº 305.

de las Comunidades Autónomas y puede utilizarse la experiencia para evitar la improvisación.”<sup>355</sup>. Por tanto, la regulación se hace necesaria en un Estado que carece de una tradición cooperativa, en donde el debate político-partidista pesa mucho más que el debate territorial, esto ya se pudo observar en la segunda conferencia de presidentes, donde la reunión estuvo dividida en dos grandes bloques políticos.

Una vez establecida la necesidad de regulación de la misma parece necesario establecer si el Reglamento es el instrumento adecuado o si por el contrario sería conveniente que otro instrumento normativo recogiese la regulación de esta Conferencia. Según AJA “La regulación podría realizarse, de acuerdo con nuestras fuentes del derecho, por ley del Estado, bien sea una ley propia o incorporada a la ley del gobierno o a otra (la ley 30/1992 regula las conferencias sectoriales y otras formas de colaboración), o por un Convenio firmado por todas la CCAA y el Gobierno central”, a pesar de que señala que la forma más conveniente de hacerlo sería mediante Convenio, en coherencia con la propia naturaleza del Estado, desde nuestro punto de vista, ninguno de los instrumentos propuestos por este autor, a excepción de los Convenios, puede o al menos debe, regular la Conferencia de Presidentes. En primer lugar por las características del órgano, que como ya hemos señalado no es un órgano del Estado, aunque tampoco de las Comunidades Autónomas, es por ello que una Ley del Estado no puede regular el mismo. Además hemos de tener en cuenta que este es un órgano de cooperación voluntaria y que por tanto deben ser sus miembros, Estado y Comunidades Autónomas las que lo regulen de manera conjunta y como bien sabemos, las Comunidades Autónomas no participan, al menos de manera directa en las Leyes del Estado, convirtiendo este en un instrumento no adecuado.

---

<sup>355</sup> AJA, Eliseo, “La Conferencia de Presidentes en el Estado Autonomicos” en *Informe Comunidades Autónoma*. TORNOS, J (Dir.) 2005, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2006, p. 9 del trabajo (numeración según documento extraído de la web) (numeración en papel pp. 789-801) compartimos con MONTILLA MARTOS el hecho de que “las relaciones intergubernamentales en aquello que no están reguladas, carecen de las ventajas inherentes al derecho, entre otras a la seguridad jurídica”.

Otra cuestión a tener en cuenta es el hecho de la congelación del rango. Si la regulación contenida en el Reglamento de funcionamiento de la Conferencia pasase a estar recogido en una ley nos encontraríamos ante una disyuntiva, por un lado un Reglamento que necesita de la voluntad de todos para su reforma, y por otro con una Ley que para su reforma necesitaría únicamente el concurso del Estado Central. Desde nuestro punto de vista la regulación tiene que seguir siendo flexible y ser disponible para los miembros de la Conferencia, lo más adecuado sería dejar la regulación en el Reglamento y únicamente reconocer, que no regular, la Conferencia de Presidentes o bien en la Ley de Gobierno, o mejor aún, y en el caso en que se produjese, en una Ley General de Cooperación<sup>356</sup>.

El hecho de contar con una Conferencia de Presidentes, en ningún caso merma las atribuciones y funciones de los órganos parlamentarios, no sirviendo por tanto de excusa para no tener que reformar el Senado. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, no supone un desempoderamiento de los Parlamentos en pro de los Ejecutivos, sino que refuerza en parte su actuación y su eficacia, puesto que los asuntos de especial trascendencia podrían llegar ya a los parlamentos con un consenso trabajado, al menos en las cuestiones básicas, evitando la parálisis de las cuestiones relevantes por intereses partidistas y sirviendo como base para el posterior debate parlamentario. Además, en relación con el resto de mecanismos de cooperación, los dotaría de un “soporte referencial de *indirizzo* político que hoy no tienen, lo que incrementaría notablemente su operatividad y eficacia”<sup>357</sup>.

La dinámica del funcionamiento de la Conferencia debería llevar también el debate territorial al interior de los partidos. Si en algún momento se contraponen el interés territorial al interés partidista, esto debería llevar aparejado también la apertura de un debate en el interior de los partidos buscando, en su seno una solución de consenso, creando por tanto una interacción entre los Presidentes autonómicos y la dirección federal/nacional de los partidos políticos. Por tanto, los

---

<sup>356</sup> En el caso de Italia la regulación de la Conferencia se produce por Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997.

<sup>357</sup> CÁMARA VILLAR, Gregorio, “La Conferencia de Presidentes ...”, *op. cit.*, p. 129.

partidos políticos deberán ser también permeables a las dinámicas que crea la cooperación.

En España la Conferencia de Presidentes se establece como el máximo órgano de cooperación política de carácter vertical, es decir, entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El Reglamento establece un deber de actuación de sus miembros según el principio de lealtad institucional. Este deber político, imprescindible para el buen funcionamiento del sistema, supone que los miembros de la Conferencia tengan que actuar buscando el interés común, que como ya hemos puesto de manifiesto, no es el interés del Estado, sino la suma de la totalidad de los intereses públicos implicados<sup>358</sup>.

La Conferencia tiene por objeto debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico<sup>359</sup>. Además de esta función, el Reglamento le atribuye a la Conferencia el impulso de las relaciones de carácter vertical, la función de potenciar las relaciones de cooperación entre el Estado, así como el impulso y orientación de los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos de cooperación multilateral<sup>360</sup>. Parece necesario que la Conferencia pueda

---

<sup>358</sup> Sobre la lealtad institucional BIGLINO CAMPOS, P. "La lealtad constitucional ..op. cit.

<sup>359</sup> Señala Cámara Villar que en la Conferencia solo y exclusivamente deberían tratarse los grandes temas de interés general, "*los grandes temas de interés sectorial común, por muy importantes que sean, han de ser asuntos ordinarios de la Comisiones Sectoriales*", en CÁMARA VILLAR, Gregorio, "La Conferencia de Presidentes ..." op. cit., p. 130.

<sup>360</sup> Propone Cámara Villar otra serie de funciones para la Conferencia de Presidentes entre las que se encuentran la generalización de la práctica convencional y la búsqueda de acuerdos de esta naturaleza para mejorar y flexibilizar las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno o de búsqueda permanente del respeto y equilibrio, en el marco del principio de unidad, de los "hechos diferenciales" realmente tales, como pieza esencial

actuar como cúspide del resto de mecanismos de cooperación, aunque de la regulación efectuada no parezca dilucidarse nada al respecto, así, la Conferencia podría desbloquear o debatir cuestiones de gran importancia que han quedado bloqueadas en las diferentes Comisiones Sectoriales.

El Presidente del Gobierno preside las reuniones, actuando como Secretario el Ministro competente en materia de cooperación territorial.

La asistencia a las reuniones es indelegable, no cabiendo la sustitución, con la única excepción de que un Consejero estuviese ejerciendo temporalmente las funciones de Presidente autonómico.

A las reuniones de la Conferencia, los Presidentes podrán ir acompañados por un miembro de sus respectivos Gobiernos para el asesoramiento. Además, cabe la posibilidad, como se vio en la última ¿quina? Reunión, que asistan en condición de invitados representantes de asociaciones o instituciones que se encuentren afectadas por algún punto del orden del día, así, en la pasada reunión se contó con la presencia de representantes de los agentes sociales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO), ya que se iban a debatir temas de empleo.

La aprobación del Reglamento no ha dotado a la Conferencia de una mayor estabilidad, puesto que a pesar de que se señala una periodicidad anual de sus convocatorias ordinarias, dependerá de la voluntad y del momento político su convocatoria<sup>361</sup>. Las reuniones extraordinarias son convocadas a iniciativa del Presidente del Gobierno o bien a petición de la mayoría de Presidentes autonómicos, incluyendo una propuesta de orden del día motivada.

---

para la integración de las CCAA en el Estado Autonómico, en CÁMARA VILLAR, Gregorio, "La Conferencia de Presidentes op cit.. p.132

<sup>361</sup> De hecho, la primera (2004) y segunda (2005) conferencia celebrada si que mantuvieron un año de diferencia, pero poco a poco las reuniones han ido espaciándose, en la actualidad hace más de 2 años que no se convoca ninguna conferencia y, sorprendentemente, tampoco ha habido voces que la soliciten.

La convocatoria determinará el orden del día, la fecha y el lugar de la reunión, aunque cuando la naturaleza de los asuntos u otras circunstancias extraordinarias lo aconsejen, el Presidente del Gobierno podrá incluir en el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Conferencia temas que no hayan sido previamente examinados por el Comité preparatorio. Igualmente, y a propuesta de un tercio de los Presidentes Autonómicos (6), podrá incluirse un punto que no haya sido previamente tratado por el Comité en el orden del día de dichas reuniones.

Para el buen funcionamiento de la Conferencia es necesario que no se queden únicamente en el análisis de los grandes problemas del Estado autonómico, se deben adoptar posiciones compartidas, tomar decisiones sobre estas materias, porque esta es la clave para que la Conferencia sea un instrumento útil. Es por tanto necesaria la adopción de acuerdos y recomendaciones, que si bien como señala el Reglamento, tienen la consideración de compromisos políticos, pueden resultar fundamentales a la hora de afrontar determinadas cuestiones.

Los acuerdos se adoptan por consenso de los presentes, pero para poder adoptarlos es necesario que haya al menos dos tercios de los presidentes (13 miembros). El consenso se intentará conseguir mediante el debate y el acercamiento de posiciones que se produce a puerta cerrada. El hecho de que estas reuniones no sean públicas ayuda a que se pueda debatir con soltura, sin la presión mediática que se puede tener en un debate público, y ayuda también a la búsqueda de soluciones intermedias que puedan ser apoyadas por todos los presentes. Con posterioridad a la reunión se hacen públicos todos los acuerdos y recomendaciones adoptados.

Ante la falta de consenso, o en el caso de que existan cuestiones que solo afecten a unos cuantos se pueden adoptar recomendaciones, que necesitan el beneplácito del Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes, y que, si bien los acuerdos eran de carácter general, las recomendaciones solo comprometen a los miembros que las adoptan.

El reglamento permita la creación de grupos de trabajo para el estudio de determinados asuntos de interés común, en este aspecto sería recomendable que se creara un Grupo de trabajo dedicado a la Unión Europea, que preparase cuestiones en relación a la participación en la UE y de la participación de las Comunidades Autónomas en la Fase ascendente del Derecho de la Unión. Estas cuestiones fueron tratadas ya en la primera Conferencia, pero es deseable que exista un grupo o comisión permanente que se encargue de estos temas. Por otro lado, la participación de las Comunidades Autónomas en el derecho de la Unión en fase descendente, que evidentemente es menos problemática, debería tratarse en una Conferencia horizontal, pudiendo las Comunidades Autónomas cooperar en la transposición y desarrollo del mismo en el ámbito de sus respectivas competencias. Allí podrían tratarse estos asuntos, intercambiando experiencias, aportando soluciones, esto además podría llevarnos a una mayor convergencia de las diferentes regulaciones autonómicas. La posible Conferencia horizontal debería tratar también, al igual que su homóloga de carácter vertical, la participación en fase ascendente, es decir en la fase de formación de la voluntad del Estado, sobre todo para poder consensuar una posición común que permita negociar posteriormente, con una mayor fuerza, con el Estado.

La Conferencia cuenta con un Comité preparatorio que está formado por el Ministro competente en la materia de cooperación territorial, encargado de coordinarlo, y por un Consejero de cada Gobierno Autonómico. Realiza una tarea previa, pues se deberá reunir con al menos 7 días de antelación a la Conferencia, de preparación de los asuntos que se van a tratar en el orden del día, preparando la documentación que sea necesaria. Este Comité cuenta con una Secretaría permanente que está adscrita al titular del Ministerio.

Este Reglamento se podrá modificar por acuerdo unánime de los miembros de la Conferencia.

### **2.1.3.-La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.**

Las relaciones de colaboración en España están marcadas por la verticalidad existiendo, aun en nuestros días, una cierta desconfianza en la cooperación entre Comunidades Autónomas. Las falsas creencias, todavía bastante generalizadas, de que la cooperación horizontal puede crear bloques fuertes a nivel autonómico que supongan un riesgo para la unidad del Estado o la creencia de que este tipo de relaciones debilitan la autonomía de las Comunidades autónomas, han supuesto que, mientras que las relaciones intergubernamentales de carácter vertical se desarrollan con una cierta normalidad, la cooperación entre CCAA siga siendo muy escasa. Todo esto se agrava si tenemos en cuenta que no ha existido un foro donde las CCAA pudieran llevar a cabo esta cooperación.

Las Comunidades autónomas deben tomar conciencia de las bondades de cooperar entre ellas. Lo cierto es que unas relaciones fuertes entre las Comunidades autónomas favorecerían el funcionamiento eficaz y armónico del Estado. Este tipo de relaciones permiten entre otras cosas que las CCAA puedan hacer frente a problemas comunes que sobrepasan el ámbito de la propia Comunidad autónoma<sup>362</sup>, sin la necesidad de una intromisión del poder central, en materias atribuidas a éstas. El que varias Comunidades autónomas se vean afectadas por algo, ha venido sirviendo como pretexto al Estado para regular y ejercer competencias atribuidas a éstas. Las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal permiten que las competencias sean ejercidas por quien legalmente las tiene atribuidas, es decir, por las CCAA. Supone además una alternativa a la recentralización de competencias, esta cuestión, que ha saltado al debate político en los últimos meses, podría solucionarse si las CCAA cooperasen entre si. La cooperación permite a las CCAA una gestión más eficaz de sus competencias, pudiendo reducir gastos y esfuerzos. Pero la cooperación, no solo

---

<sup>362</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, p. 108.

nos ofrece la posibilidad de hacer frente a intereses comunes, sino también contrapuestos, pudiendo ser una vía de solución de conflictos entre las CCAA<sup>363</sup>.

Otra de las ventajas de la cooperación es la posibilidad de que las CCAA puedan concertar una posición común sobre determinados problemas, reforzándose su posición negociadora ante el Estado. La existencia de foros de concertación entre las CCAA, permite a su vez la puesta en marcha de mecanismos multilaterales evitando que se tenga que recurrir a la bilateralidad.

Por tanto, tanto la existencia de unos intereses comunes (hacer frente a intereses comunes), o contrapuestos (solución de conflictos), como la formación de una posición común (mayor fuerza y presión frente al Estado), evitando la intervención del poder central, hacen de la cooperación entre CCAA un instrumento imprescindible para la correcta articulación del Estado autonómico y para una mayor cohesión del mismo.

En España, como ya se ha señalado, la Conferencia de Presidentes es de carácter vertical, pero en los últimos años han sido cada vez más las voces que se han ido sumando a la reivindicación de una conferencia de Presidentes de carácter horizontal, como foro de reunión de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y sin la participación del Presidente del Gobierno<sup>364</sup>.

El 9 de julio de 2008 se celebró en Zaragoza el primer Encuentro entre CCAA para el desarrollo de sus Estatutos de autonomía, al que asistieron las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Comunitat Valenciana, Aragón, Illes Balears y Castilla y León. Todas ellas habían reformada sus respectivos Estatutos en la oleada de reformas que acompañó a la VIII Legislatura. Estas

---

<sup>363</sup> AJA, Eliseo y GARCÍA MORALES, María Jesús. «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas». En: Tornos, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2000*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2001, pp. 3 y sig.

<sup>364</sup> PÉREZ I SEGUÍ, Zulima “Horizontal cooperation in the Autonomous State: The Conference of Autonomous Presidents” en LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, Leire (Eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. II, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013.

reuniones, creadas como instrumento de cooperación horizontal para coordinar el desarrollo de los nuevos Estatutos y para una mayor cohesión del Estado Autonómico, contaron pronto con nuevas incorporaciones, a partir del VII Encuentro se fueron sumando el resto de CCAA a excepción de Asturias.

Estos encuentros se dotaron de unas normas de funcionamiento básicas exentas de rigidez en donde se señalan entre otras cosas la naturaleza y fines de los Encuentros, la composición de los mismos, la convocatoria, la realización de los encuentros, los acuerdos y la organización de los mismos. Se establecía como finalidad la puesta en común de los asuntos que les afecten o interesen, el intercambio de información, así como la configuración de las líneas de actuación que puedan conducir a la firma de convenios de cooperación o instrumentos de colaboración para el mejor ejercicio de las competencias propias en beneficio de los ciudadanos.

En el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010<sup>365</sup>, se acordó transformar el modelo de reuniones que se estaban llevando a cabo en “Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”, acordándose también designar a la Comunidad Autónoma de Aragón como sede de la Secretaría Permanente de la Conferencia. Esta conferencia, institucionalizada mediante un acuerdo entre las CCAA, tiene como uno de los retos más próximos la preparación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, puede significar, por tanto, el paso previo a la existencia de un órgano de relación política entre éstos.

---

<sup>365</sup> En este encuentro participaron: Alfonso Rueda (Conselleiro de Administracións Públicas e Xustizia de Galicia), Vicente Mediavilla (Consejero de Presidencia de Cantabria), Joan Saura (Conseller d’Interior de Cataluña), Conrado Escobar (Consejero de Administraciones Públicas de La Rioja), María Pedro (Consejera de Presidencia de Murcia), Serafín Castellano (Conseller de Governación de la Comunitat Valenciana), Rogelio Silva (Consejero de Justicia de Aragón), Alberto Catalán (Consejero de Relaciones Institucionales de Navarra), Albert Moragues (Conseller de Presidencia de Baleares), José Antonio Santiago (Consejero de Presidencia de Castilla y León), junto a representantes de Andalucía y Extremadura.

El 21 de marzo de 2011, se celebró en Santander la I Conferencia de Gobiernos de CCAA. La Conferencia se constituye como un instrumento de colaboración y cooperación entre las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y es el foro de diálogo permanente de las mismas. Su finalidad es promover la colaboración y cooperación política y administrativa entre las diferentes CCAA para consolidar y mejorar la descentralización política y administrativa del Estado. La Conferencia se ha marcado como objetivos el impulso de la colaboración tanto entre CCAA como entre éstas y el Estado, así como la promoción de acciones políticas en los asuntos de Estado y facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Está formada por el Pleno, la Presidencia y la Secretaría Permanente. El Pleno, que es el máximo órgano directivo de la Conferencia se reunirá en sesión ordinaria dos veces al año que se harán coincidir con la primera semana de los meses de marzo y noviembre. A petición de al menos nueve miembros se pueden reunir en sesión extraordinaria. El Pleno cuenta con una Comisión Técnica integrada por representantes de cada CA con rango mínimo de Director General que se encarga de preparar las reuniones de la Conferencia. Además se pueden crear comisiones específicas o grupos de trabajo. Los representantes de las CA en el Pleno y en las Comisiones podrán ir acompañados por expertos según las diferentes materias que se traten.

La Presidencia tiene carácter rotatorio y se ejerce por el representante de la CA donde se va a celebrar la reunión por el periodo de 6 meses, que van de el 1 de enero y el 30 de junio y entre el 1 de julio y el 31 de diciembre. La Secretaría de cada reunión es ejercida por la misma comunidad que ejerza la Presidencia. La Secretaría insta la celebración de las reuniones preparatorias cuando se estime necesario e insta la convocatoria de la conferencia. Además existe una Secretaría Permanente, que tendrá la sede en la CA que se determine, y que lleva a cabo funciones de seguimiento, comunicación, preparación y custodia de la documentación de la Conferencia.

Está previsto que la Conferencia pueda invitar a participar en sus reuniones al Gobierno de España, además tras cada reunión, se informará al Gobierno de

España de los acuerdos adoptados, manteniendo así entre ambas instancias una relación de colaboración.

La Conferencia puede realizar tanto Deliberaciones sobre cuestiones políticas de interés común, como Acuerdos. Los Acuerdos pueden consistir en declaraciones y otras acciones políticas o pueden tener por finalidad impulsar la suscripción de convenios de colaboración, la formalización y firma de los cuales, genere obligaciones jurídicas o de protocolos de colaboración para el establecimiento de principios o líneas de actuación común, que no generen obligaciones jurídicas.

Los acuerdos que consistan en declaraciones y otras acciones políticas que no generen vinculación jurídica se adoptan por unanimidad, no obstante, si una propuesta es apoyada por al menos 15 Gobiernos, se entiende como la toma de posición de la Conferencia. Los acuerdos que consistan en impulsar convenios o protocolos de colaboración se adoptan por unanimidad y excepcionalmente por acuerdo mayoritario. A tal efecto, cuando no se alcance la unanimidad en una reunión, la Comunidad o Comunidades Autónomas que promueven el acuerdo, buscarán una fórmula de compromiso con las demás para poder aprobar el acuerdo en la sesión siguiente. Si no fuera posible, el acuerdo podrá ser adoptado si obtiene el apoyo de la mayoría de las Comunidades Autónomas y ninguna manifiesta su oposición a que las demás lo suscriban.

La creación, primero de los Encuentros y recientemente de la Conferencia de Gobiernos, resulta muy positiva. Por primera vez las CCAA cuentan con un foro donde poder colaborar e intercambiar información y representa un gran impulso para la cooperación horizontal multilateral. De hecho, desde que se constituyeron los encuentros se han aprobado ya dos convenios de colaboración, uno para la coordinación de redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género y otro para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores, además de un Protocolo de colaboración para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. Y se han impulsado otros 8 convenios y 6 protocolos, además de diversos Acuerdos y Declaraciones. La cifra, que no parece ser muy elevada, en

realidad si que lo es, si tenemos en cuenta el escaso número de convenios que hasta la fecha habían sido suscritos entre CCAA, cifra que se reduce cuando hablamos de convenios horizontales de carácter multilateral.

Todavía no se sabe si las cosas llegarán a buen puerto, pero sería aconsejable que permaneciesen activos tanto la Conferencia de Gobiernos Autonómicos, en un plano más técnico y que sirviera como antesala y preparación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, y ésta, como foro de gestión y coordinación de las competencias propias autonómicas, lugar de intercambio de información y foro para adoptar una posición común, ante el Estado, de cara a la Conferencia de Presidentes vertical<sup>366</sup>. Para que llegara a ser posible una Conferencia de Presidentes de carácter horizontal, los dirigentes autonómicos deberían anteponer su visión de los intereses autonómicos a las lealtades del partido<sup>367</sup>.

El nuestro es un Estado peculiar, si bien la Conferencia de Gobiernos Autonómicos en Suiza vino motivada por la posibilidad de coordinar sus posiciones ante la Federación, en nuestro sistema la motivación es otra. Nuestra Conferencia nace de las reuniones entre Comunidades Autónomas para profundizar en el desarrollo de los Estatutos de Autonomías, parece por tanto que más que lo que prevalece es la voluntad de intercambiar experiencias.

---

<sup>366</sup> PÉREZ I SEGUÍ, Zulima “La cooperación horizontal en el Estado autonómico: situación actual y propuestas de futuro” en GARRIDO MAYOL, Vicente (Dir.), *La solidaridad en el Estado autonómico*. Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2012.

<sup>367</sup> ARBÓS, Xavier, “Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado”, en GARCÍA MORALES, Maria Jesús, MONTILLA MARTOS, José Antonio y ARBÓS MARÍN, Xavier. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. CEPC. Madrid. 2006. p. 111.

## **2.2.- El Senado como cauce de participación en la formación de la voluntad del Estado.**

### **2.2.1.- El Senado Actual: ¿Participación de las Comunidades Autónomas?.**

De sobra es conocida la importancia del método jurídico comparado para poder dar solución a los problemas que se nos presentan. En este caso, lo conveniente sería realizar un pequeño análisis de las segundas Cámaras dentro de diferentes ordenamientos para poder observar sus virtudes y sus defectos. En este caso debemos ser cuidadosos a la hora de abordar la reforma del Senado, en primer lugar porque no encontramos en el derecho comparado una única solución o un único modelo que pueda ser totalmente extrapolable a nuestro ordenamiento, sino que, por el contrario, se nos presenta un abanico de posibilidades. En segundo lugar, hemos de tener en cuenta dos cuestiones a la hora de decantarnos por un modelo, en primer lugar debemos tener claras cuales son las funciones que queremos atribuirle a este órgano para poder adecuar el modelo al mejor cumplimiento de las mismas y, por otro lado, buscar un modelo que permita la gobernabilidad<sup>368</sup>, evitando por tanto que exista una disfunción grave entre las dos cámaras que están destinadas a interrelacionarse (aunque de diferente manera según optemos por uno u otro sistema), por tanto, deberemos buscar métodos de conciliación adecuados. En último lugar, a la hora de extrapolar los sistemas estudiados hemos de tener en cuenta que las segundas cámaras son fruto de la historia constitucional de un país y por ello lo que en un lugar puede dar muy buen resultado, en otro puede no servir. Así es necesario poner de manifiesto el déficit de cultura de la cooperación en nuestro Estado y por ende la preeminencia de la partidocracia, dos *handicaps* que juegan en contra del esperable buen

---

<sup>368</sup> En este sentido señala ALAGA VILLAAMIL que “la ingeniería constitucional debe aportar fórmulas para lograr el debido equilibrio entre que el poder esté controlado y a la vez sea eficaz. En una democracia el poder no puede estar condenado por la Constitución a la impotencia”, “Sobre nuestro Senado y su posible reforma”, en *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, p. 283.

funcionamiento tanto de las relaciones intergubernamentales como del esperable buen funcionamiento de una auténtica cámara de representación territorial.

Además de las apreciaciones metodológicas ya expresadas, para la realización de este apartado tomaremos prestadas algunas técnicas, que si bien no son estrictamente de Derecho Constitucional, son sin duda complementarias para nuestro estudio. La necesidad de saber de que manera afectarán los modelos a la composición de la Cámara resulta de vital importancia, tanto desde el plano teórico (para poder saber si el sistema en cuestión nos llevaría a una orientación política diferente en ambas cámaras), como desde el punto de vista práctico, una reforma que haga perder mucho poder en esta cámara a alguno de los partidos mayoritarios, evidentemente no va a salir adelante, aunque existiese unanimidad en la doctrina al respecto.

Un gran número de libros y artículos sobre la necesidad de adecuación de nuestra Cámara Alta a lo establecido en el artículo 69 CE, pueblan nuestras estanterías y bibliotecas, y es que la Doctrina ha analizado este tema en innumerables ocasiones desde distintos puntos de vista<sup>369</sup>. Se ha realizado un

---

<sup>369</sup> Entre otros SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José (dir.). *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008; AJA, Eliseo, ALBERTI ROVIRA, Enoch, RUIZ RUIZ, Juan José. *La reforma constitucional del Senado*, Foro, CEPC, Madrid 2005; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado” *Foro, Nueva época*, núm. 2/2005, pp. 359-407; ALZAGA VILLAAMIL, Óscar “Sobre nuestro Senado y su posible reforma” en *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 281-294; BOUZA-BREY, L, “Hipótesis para una reforma del Senado” en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº6, 1987; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº6, 1982, pp. 61-112; GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad. “A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones” *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp.195-221; MAESTRO BUELGA, Gonzalo “Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales” *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, julio-septiembre 1989, pp.147-171; SAIZ ARNAIZ, A, “El Senado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995;

diagnóstico riguroso de los déficits que presenta nuestro Senado, desde su inadecuación a la función territorial que el artículo 69. 1 CE le tiene encomendado, se ha denunciado que no exista una diferenciación funcional en relación al Congreso, se han realizado toda una serie de construcciones teóricas sobre las diferentes alternativas para su reforma, tanto en relación con su composición, como de sus funciones. Aunque desde un primer momento se pone de manifiesto la necesidad de una reforma constitucional, entre los primeros estudios encontramos algunos que tratan sobre la posibilidad de incrementar el carácter territorial del Senado a través de la reforma de su Reglamento (cabe señalar, que estas construcciones teóricas tuvieron plasmación en la reforma del mismo para la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas), pero pronto se manifestó la insuficiencia de la reforma acaecida en relación con el carácter territorial del Senado. Actualmente la práctica totalidad de estudios sobre el Senado que se realizan son de *Constitutione ferenda*. Así pues, es difícil encontrar novedad alguna en los estudios en relación con el Senado<sup>370</sup>, nuestra pretensión es

---

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando “La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 47-82; TORRES DEL MORAL, Antonio, “El Senado” en *Revista de Derecho Político*, nº36 (La Reforma Constitucional), 1992. pp. 357-375; AJA, Eliseo “Perspectivas de la reforma constitucional del Senado”, en *La reforma del Senado*, Madrid: CEC, 1994; CRUZ VILLALÓN, Pedro “Una nota sobre el Senado como Cámara de representación territorial”, en *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEPC, 1999; GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad, *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales- CEC, Madrid, 1995; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *La Reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1990; BLANCO VALDÉS, Roberto “La Reforma del Senado”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 151, 2005; FERNÁNDEZ SEGADO, F, “La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 13, 1985; LÓPEZ GARRIDO, D, “Hacia un nuevo Senado. Propuesta de Reforma Constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 33, 1994; PUNSET BLANCO, R, “La territorialización del Senado y la Reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 37, 1993.

<sup>370</sup> En relación con los caminos que debería seguir la Doctrina en el análisis del Senado, GARRORENA MORALES; Ángel “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, en *Treinta años de Constitución*

por un lado, recoger algunas de las cuestiones que han sido planteadas por la Doctrina, pero sobre todo analizar cual sería el mejor tipo de Senado en relación con las relaciones de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas y para la solución de conflictos.

En la actualidad, el debate sobre la reforma del modelo de estado y, por ende sobre la reforma del Senado ha vuelto a saltar a la opinión pública. La crisis económica junto con la gran desafección que actualmente sienten los ciudadanos en relación con sus instituciones, ha vuelto a poner sobre la mesa la reforma del Senado, que es percibido por los ciudadanos como una institución superflua y por lo tanto, prescindible. Esto nos lleva a plantearnos la necesidad de establecer, con carácter previo a cualquier otro tipo de apreciación, si resulta necesaria la existencia de una segunda cámara o, por el contrario, podemos prescindir de ella.

En relación al bicameralismo<sup>371</sup>, una gran parte de la doctrina afirma que solo parece tener sentido en los Estados políticamente descentralizados, en donde las dos Cámaras que integran el Parlamento asumen representaciones distintas y con ello funciones parcialmente diferenciadas<sup>372</sup>. Así, mientras que la Cámara Baja

---

(Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España), Albertí Rovira, E y García Roca, Javier (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 39-58.

<sup>371</sup> En relación con el bicameralismo RIKER, William "The justification of bicameralism" *International Political Science Review*, vol. 13, nº1, 1992; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El bicameralismo y la naturaleza del Senado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº6, 1982, pp.61-112.

<sup>372</sup> Diferente posición mantiene ALZAGA VILLAAMIL, quien señala que el debate a las disfuncionalidades que emana la doble representación tiene una faceta común a todo el bicameralismo, en donde puede ocurrir que existan "gobiernos sustentados en mayorías de la Cámara baja pero que se encuentren confrontados con una mayoría adversa sentada en la Cámara alta y ello, se trate o no de un Estado federal, encierra muchos más inconvenientes que ventajas para el buen gobierno de la comunidad política que se trate", en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, "Sobre nuestro Senado y su posible reforma", p. 282. En este sentido MAESTRO BUELGA, Gonzalo "Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales" *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, julio-septiembre 1989, señala que "la estructura

ostenta una representación política, la Cámara Alta asume una representación territorial. Ya los estudios de BOWIE y FRIEDRICH realizados en los años 50, ponen de manifiesto la existencia de dos modelos factibles de Cámara Alta en los Estados Federales: el de tipo Consejos y el de tipo Senado. Mientras que en el Consejo los Estados Federados participan directamente en los asuntos de la federación mediante delegados nombrados directamente por el Gobierno, el Senado por su parte se diferenciaría del Consejo tanto por el método de elección de los miembros como por el estatuto de independencia de los mismos<sup>373</sup>.

En nuestra Constitución podemos encontrar dos principios de legitimidad democrática: el personal y el territorial. El principio de legitimidad personal, formulado en el artículo 1.2 CE, y el principio de legitimidad territorial, formulado en el artículo 2 CE, no son principios contradictorios o diferentes, sino que son paralelos. En el caso del Senado, debería basarse sobre un principio de legitimidad territorial, derivado de su configuración como Cámara de representación territorial, ahora bien, la misma Constitución integra al Senado en las Cortes Generales como Cámara legislativa y lo configura con base al principio de legitimidad personal.

Las segundas cámaras, son por tanto, necesarias en los estados compuestos, así, los dos principios de legitimación democrática se expresan a través de las dos Cámaras. Una primera cámara respondería a la legitimación democrática personal, mientras que la segunda cámara respondería al principio de legitimación democrática territorial, interviniendo en todos los asuntos en los que el constituyente crea que pueda existir una dimensión territorial.

En los Estados federales la Cámara Baja representa al conjunto de la población y deviene un elemento unificador, representando éste la voluntad general del pueblo. Esta cámara convive con una Cámara Alta que representa

---

bicameral del Parlamento no es imprescindible, ni desde el punto de vista garantista, ni desde el funcional”, p. 160.

<sup>373</sup> BOWIE, R y FRIEDRICH, C.J, *Studies in Federalism*. 1954 (cita *Études sur le fédéralisme*. París : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960, pp. 20-23)

directamente a los Estados integrantes y les ofrece la posibilidad de contribuir a la formación de la voluntad estatal, actuando también, aunque no lo parezca como instrumento integrador del pluralismo territorial y suministrando un foro adecuado para la cooperación y colaboración. En nuestro Estado han sido puestos de manifiesto los problemas que, el hecho de no tener una verdadera Cámara territorial, acarrea en relación con las relaciones de colaboración, cooperación y conflicto entre los entes territoriales, que no pueden encontrar una solución parlamentaria<sup>374</sup>.

El fortalecimiento del carácter territorial de los órganos comunes del Estado, entre los cuales podemos contar el Senado, robustece la unidad y la integración de las Comunidades Autónomas en el mismo<sup>375</sup>.

Existe un riesgo claro, que debemos estar dispuestos a asumir, y es el hecho de que los cambios planteados en el Senado van a convertir el proceso de decisión política en un proceso más complejo ya que se transforma la lógica de la disciplina partidista que impera hoy en el funcionamiento de las Cortes Generales. La diferenciación de ambas cámaras, tanto en el funcionamiento, como en la composición hará que sea más difícil sacar adelante un programa de gobierno, ya que exigirá una nueva concepción de los equilibrios y consensos y una mayor capacidad de liderazgo<sup>376</sup>, haciendo necesario que se instaure entre nuestros políticos tanto la capacidad de llegar a acuerdos, como la idea de lealtad institucional, básica para que no se obre en contra de los intereses generales.

#### **a. La regulación constitucional del Senado.**

Nuestra Constitución, en su artículo 69 CE, configura un Senado híbrido en donde conviven senadores elegidos por sufragio, en circunscripciones provinciales, y senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades

---

<sup>374</sup> GARCÍA ROCA, Francisco Javier opinión manifestada en Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, 2006, p.14.

<sup>375</sup> GARCÍA ROCA, Francisco Javier, *Ibdm*, p. 15

<sup>376</sup> LARIOS, María Jesús: "La búsqueda del consenso como *leitmotiv* del procedimiento legislativo federal alemán", en *Revista de las Cortes Generales*, nº 53, 2001

autónomas. Conviven por tanto dos tipos de senadores, por un lado los senadores provinciales y por otro los llamados senadores territoriales.

Los senadores provinciales se eligen mediante un sistema plurinominal, mayoritario, de voto restringido y listas abiertas (art.166 LOREG), en circunscripciones provinciales, a las cuales se les asigna un número fijo de 4 senadores. En el caso de las provincias insulares se le asignan 3 a las islas mayores, Gran Canaria, Mallorca y Tenerife, y 1 a Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma, además de Ceuta y Melilla que eligen cada una de ellas 2 senadores.

Por otro lado encontramos a los senadores territoriales, que son designados por los Parlamentos de las Comunidades autónomas, de acuerdo con lo establecido en su Estatuto, Ley autonómica o Reglamento de la Cámara (todas estas soluciones convalidadas por STC 76/1989, de 27 de abril), a razón de un senador por Comunidad autónoma y uno más por cada millón de habitantes o fracción superior a 500.000. La designación de estos Senadores se configura como una elección de segundo grado, en la que el único requisito que la Constitución exige es la de asegurar la adecuada representación proporcional de los grupos internos de cada Asamblea.

Actualmente (X Legislatura) el Senado está compuesto por 266 senadores, de los cuales 208 son provinciales y únicamente 58 son territoriales, lo que supone poco más de 1/5 de la Cámara<sup>377</sup>.

---

<sup>377</sup> En la X Legislatura ha aumentado en 2 el número de senadores a elegir correspondiendo uno diputado extra a la Comunitat Valenciana y otro a Castilla la Mancha, elevándose por tanto el número a 58 en virtud del Acuerdo adoptado por la Diputación permanente en su reunión de 28 de septiembre de 2011, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 123 de 29 de septiembre de 2011.pp. 5 y 6.

## X Legislatura

Comunidad Autónoma	Senadores territoriales	Senadores provinciales
Andalucía	9	32
Aragón	2	12
Asturias (Principado de)	2	4
Balears (Illes)	2	5
Canarias	3	11
Cantabria	1	4
Castilla-La Mancha	3	20
Castilla y León	3	36
Cataluña	8	16
Comunitat Valenciana	6	12
Extremadura	2	8
Galicia	3	16
Madrid (Comunidad de)	7	4
Murcia (Región de)	2	4
Navarra (Comunidad Foral de)	1	4
País Vasco	3	12
Rioja (La)	1	4
Ceuta		2
Melilla		2
TOTAL	58	208

La regulación constitucional del Senado convierte a lo establecido en el artículo 69.1 CE, es decir a que el Senado sea una “Cámara de representación territorial”, en una mera ficción constitucional<sup>378</sup>, en una cláusula de estilo<sup>379</sup> que

<sup>378</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II. Quinta edición 2005, p 82.

<sup>379</sup> GARCÍA ROCA, Javier *Encuesta...* P. 22

poco tiene que ver con lo regulado<sup>380</sup>. La composición actual del Senado, por tanto, no responde a una representación de las Comunidades Autónomas, máxime cuando de los 266 senadores elegidos actualmente, solo 58 lo son por elección de las Asambleas legislativas, es decir, solo contamos con 58 senadores territoriales.

En relación con sus funciones, el artículo 66 CE, le otorga a las Cortes Generales, y por tanto al Senado, las tres funciones clásicas de los parlamentos, la función legislativa, la función presupuestaria y la función de control. Nos encontramos ante un cameralismo desigual, en donde el Senado se encuentra en una posición secundaria (esta debilidad ha sido ratificada en diversas sentencias por el Tribunal Constitucional, sirva señalar las SSTC 234/2000 y 97/2002) en relación con el Congreso.

Hemos observado una evolución en la opinión de la doctrina, si bien las primeras voces señalaban que la reforma del Reglamento del Senado era suficiente para alcanzar la territorialización del Senado, esta vía, tras las reformas efectuadas en 1994, ha resultado ser insuficiente, existiendo actualmente una cierta unanimidad de que la adecuación de la cámara a una realidad territorial se debe

---

<sup>380</sup> ALZAGA VILLAAMIL mantiene que se debe relativizar el sentido de esta “fórmula de retórica constitucional” (ALZAGA 287 y sig), señala este autor que esta expresión no implicaba un “Senado federal”, para ello se basa en el precedente inmediato de dicha fórmula, que reside en el Ley para la Reforma Política y que se inspira claramente en el artículo 24 de la Constitución Francesa. En segundo lugar pone de manifiesto que las Cortes Generales, representan al pueblo español y que la denominada “representación territorial” del artículo 69 CE alude a un cauce electoral. Finalmente manifiesta que la expresión utilizada en nuestra Constitución, no ha acostumbrado a consagrarse en lo mejor del constitucionalismo federal y que por todo ello “la idea medular de la defensa de una reforma del Senado (...) que adecue la composición y funciones de nuestro Senado a la definición constitucional de Cámara de Representación territorial (...) es una idea superficial, como puramente semántica es esta *fórmula constitucional*” ALZAGA VILLAAMIL, Óscar “Sobre nuestro Senado y su posible reforma” en *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 281-294.

hacer mediante la reforma constitucional<sup>381</sup>. Los trámites para la reforma del Reglamento del Senado se iniciaron en 1987 mediante una moción aprobada por el Pleno el 2 de diciembre y se fue reiterando hasta que los trabajos dieron su fruto aprobándose la reforma del Reglamento del Senado en el Pleno de 11 de enero de 1994. Mediante esta reforma se creó la Comisión General de Comunidades las Autónomas, compuesta por el doble de Senadores que el resto de Comisiones.

La ausencia de un Senado territorial dificulta alcanzar un consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas tanto en las políticas comunes como en las políticas Estatales de las cuales emanen posteriores normas legales y reglamentarias, lo que conlleva un aumento de la litigiosidad y aboca a una solución jurisdiccional.

#### **b. Las posibilidades del Senado actual como cauce de participación de las Comunidades Autónomas.**

A pesar de la inferioridad del Senado respecto del Congreso, tampoco ha existido en la práctica, una voluntad política de atribuirle un mayor peso. A pesar de los esfuerzos para la reforma del reglamento, los efectos no han sido los esperados, y ello porque la virtualidad de la reforma del Senado depende, en gran

---

<sup>381</sup> La necesidad de realizar una reforma del Senado ha sido ya puesta de manifiesto incluso por las Comunidades autónomas que en su “Declaración sobre la Función Constitucional del Senado”, adoptada en el marco de los Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus estatutos de autonomía, establecen que “*el Senado tiene en la práctica una escasa relevancia como cámara territorial. En efecto, es opinión extendida la inadecuación de la composición y las competencias del Senado para desempeñar la función de representación territorial que le asigna la Constitución. La falta de una verdadera cámara territorial es un importante déficit de nuestro sistema de descentralización política. Por ello, también existe coincidencia en la necesidad de modificar el vigente régimen del Senado. En principio, la reforma constitucional sería la solución idónea para potenciar el carácter territorial de la Cámara Alta; sin embargo, pese a haber acuerdo generalizado sobre su conveniencia, la reforma de la Constitución no parece, por diferentes razones, un objetivo realizable por el momento*”.

medida, de la voluntad que tengan los actores políticos de dotar a esta Cámara de un papel más importante.

A pesar de ello, y de la necesidad sobradamente conocida, de realizar una reforma del Senado, la configuración actual nos ofrece algunas posibilidades para la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad del Estado, sobre todo a partir de la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas.

El artículo 56 RS señala, a lo largo de 23 letras, las funciones de esta Comisión, en innumerables temas, relacionados con las Comunidades Autónomas. En primer lugar la Comisión debería ser el foro encargado de impulsar las relaciones intergubernamentales y centralizar las relaciones de cooperación, no solo porque tenga atribuida esta competencia específicamente (art. 56 h.), sino porque muchas otras funciones caminan también en ese sentido. La Comisión conoce de los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia y se pronuncia sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales, debe ser informada de los acuerdos que se celebren entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas y se pronuncia sobre la autorización que las Cortes Generales puedan otorgar para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Es decir, conoce y centraliza las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre si. Además tiene atribuida competencia para recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Si por un lado centraliza las relaciones de cooperación, por otro también lo hace con las de conflicto, así el Gobierno deberá informar a la Comisión de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas y enviar un informe periódico en relación con la conflictividad.

La Comisión tiene atribuida también la facultad de emitir informe “acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado”, este informe deberá emitirse, en el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 del Reglamento y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado. Si tenemos en cuenta que los trámites en el Senado son extremadamente cortos, todavía lo son más para que la Comisión General de Comunidades Autónomas pueda emitir informe. Por tanto la función que ejerce la Comisión es sobre todo de informe (entre otras de las iniciativas del art. 155 y 150.1, 2 y 3 de la Constitución, propuesta de disolución de los órganos de las Corporaciones locales etc

Existen pocos supuestos en los que el Senado iguala sus funciones a las de la Cámara baja o incluso tiene la facultad de pronunciarse con carácter previo, estas son la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación interterritorial (art. 158.2 CE), la adopción de medidas para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales o prevenir su actuación cuando atenta gravemente contra el interés general de España (art. 155 CE) y la apreciación de la necesidad de que el Estado dicte leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (art. 150.3 CE)

### **c. El Senado en el Derecho Comparado: los Senados de los Estados Federales**

El Derecho comparado no nos ofrece una única solución ante una posible reforma de nuestro sistema, las soluciones cambian de Estado en Estado, y la configuración de los mismos es fruto de su tradición y de su historia. Modelos que pueden ser funcionales en un Estado, pueden no serlo en otro. Cuando pensamos en la reforma del Senado no hemos de olvidar, tanto el modelo de Estado en el que se ubica, como su relación con el resto de instituciones y órganos. En los Estados

Federales los Senados ejercen funciones que resultan imprescindibles para el buen funcionamiento de este tipo de Estados.

En relación con la representación podemos encontrar en primer lugar Senados donde existe igualdad en la representación de los entes subestatales, no teniendo en cuenta, por tanto, la extensión, población o desarrollo de los mismos. En este grupo podemos encontrar el Senado de Estados Unidos, en donde existen dos senadores por Estado, Suiza, donde está compuesto por dos senadores por cantón (esta igualdad en la representación queda un poco matizada en 6 de los 26 Cantones, a los que la Constitución les atribuye un solo representante), México, con dos senadores por cada Estado y otros dos por distrito federal, Australia, con diez senadores por Estado miembro o Venezuela con dos senadores por Estado y otros dos por distrito federal.

Por otro lado encontramos los Senados donde existe una desigualdad en la representación de los entes subestatales, normalmente siendo esta proporcional a su población. En esta modalidad de Senado encontramos el Bundesrat alemán, el Senado austriaco o el Canadiense, entre otros.

El Senado de Estados Unidos obedece a una idea confederal<sup>382</sup>. Todos los Estados tienen el mismo número de senadores con independencia del número de habitantes. En relación con las funciones que se le atribuyen, además de funciones legislativas y presupuestarias, el senado de EEUU posee funciones relativas a las competencias que los Estados delegaron en el momento del pacto en la Federación, así cabe destacar entre otros la política exterior o el nombramiento de algunos

---

<sup>382</sup> Es ya sobradamente conocida la anécdota ocurrida entre Washington y Jefferson a raíz del debate en EEUU sobre la conveniencia de tener un Parlamento bicameral o monocameral. Cuentan que Washington, como respuesta a las tesis monocameralistas de Jefferson vertió el café de una taza en un plato, en donde el mismo se enfrió, señalando que esto era lo que podía esperarse de la segunda cámara respecto de la primera. Por tanto, el verdadero propósito del bicameralismo estadounidense, se encuentra no tanto en la representación de los diferentes estados miembros, como en la necesidad de una Cámara que actúe como freno de la Cámara popular.

altos cargos. A este principio de representación igual entre Estados, responde también el modelo Suizo en donde existe una estructura bicameral asimétrica y está compuesto por dos senadores por cantón, aunque esta igualdad en la representación queda un poco matizada en 6 de los 26 Cantones, a los que la Constitución les atribuye un solo representante. Este tipo de Senado, con una representación igual, aunque en el caso suizo uno poco matizada, es fruto de su realidad histórica y suele ser fruto de un acuerdo entre Estados preexistentes. Estos sistemas tienen difícil encaje en un sistema como el nuestro, fruto de la descentralización y con unas demandas específicas por parte de determinadas Comunidades autónomas.

En el sistema austriaco los Senadores son elegidos por los Parlamentos de los *länder* en relación más o menos proporcional a su población, de manera que ningún Länd puede tener más de 12 miembros en el Bundesrat, es decir, cuatro veces más que el Land menos poblado a quien la Constitución le atribuye en todo caso tres escaños. El Senado cuenta con escasos poderes.

El modelo de Senado Alemán o Bundesrat se basa en la representación de los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo, teniendo funciones legislativas así como de cooperación entre ellos. Este órgano, a pesar de los problemas que has sido apuntados por la doctrina<sup>383</sup>, permite la participación de los Gobiernos de los Estados miembros en las instituciones federales. A través de la participación en el *Bundesrat* los *Länder* contribuyen a conformar las leyes que les afectan así como a designar a los miembros de los principales órganos del Estado.

---

<sup>383</sup> Se encuentra en discusión la posible reforma del federalismo alemán con la finalidad de reforzar las competencias de los Länder y reducir la participación de estos en las cuestiones federales. Se ha llegado a señalar que los Länder son más fuertes por su capacidad de influir en la política federal, que muchas veces degenera en bloqueo, que por la repercusión que tiene el ejercicio de sus propias competencias. Vid. BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, sobre los debates y posiciones de la Comisión en relación con la reforma del federalismo “L’ inici de debat sobre la reforma del federelisme alemany” en *El Clip*, nº 26, IEA, 2004

A modo de ejemplo en Austria los Senadores son elegidos por los Parlamentos de los *länder* en relación más o menos proporcional a su población y también es un Senado que cuenta con escaso poder. El caso del Senado Belga es particular, pues a pesar de ser un Estado denominado federal, se encuentra muy alejado de los modelos clásicos, de su Senado forman parte representantes de los Estados, representantes nacionales y senadores cooptados.

En Italia, hace ya tiempo que se inició un proceso de reforma del Senado para configurarlo con carácter federal.

### ***2.2.2.- Hacia una reforma del Senado como Cámara de representación territorial***

Antes de entrar a hablar sobre las líneas que podría seguir una posible reforma constitucional del Senado, es necesario que nos preguntemos cual es el modelo de Estado que ha configurado tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía y hacia donde nos dirigimos. Esta cuestión, enteramente expuesta en el capítulo I de este trabajo, pone de manifiesto una vez más la necesidad de una reforma del Senado en sentido federal.

Para convertir el Senado en una Cámara de representación territorial debe emprenderse una reforma para configurarlo tanto institucional, como funcional como competencialmente de este modo<sup>384</sup>. Hemos de tener en cuenta que en un

---

<sup>384</sup> El hecho de que la reforma tenga que incidir en diferentes ámbitos, y no solo en alguno de ellos, es compartido por la mayor parte de la doctrina, aunque existen voces que mantienen que la reforma constitucional del Senado se debe ceñir únicamente a su composición, así señala PUNSET que “el Senado territorial conservaría su naturaleza de Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo y su actual iniciativa legislativa heterónoma, incluso (salvo lo dispuesto en los artículos 74.2 y 158 CE) en la elaboración de la legislación de directa incidencia autonómica” PUNSET, Ramón, “Funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008. p. 64.

Estado políticamente descentralizado, como es el nuestro, la participación de sus integrantes en la orientación política general, en la creación del Derecho y en la coordinación, cooperación y colaboración resulta consustancial a la misma forma estatal. No debemos de perder la perspectiva y pensar que la Reforma del Senado va a solucionar todos los problemas de nuestro Estado autonómico, no es así, la reforma del Senado es una parte muy importante, se puede decir que incluso central, para mejorar las relaciones de colaboración y la integración de las Comunidades Autónomas en el Estado, pero resulta necesaria toda un red de relaciones intergubernamentales, no solo en el plano Parlamentario, sino también en el plano Ejecutivo<sup>385</sup>

#### a. Las funciones de un Senado reformado

En primer lugar el Senado debería realizar una **función legislativa**<sup>386</sup>, funcionando como cámara de primera lectura de los proyectos o proposiciones de ley de carácter autonómico o de relevancia autonómica<sup>387</sup>. Hemos de tener en

---

<sup>385</sup> En este sentido se manifiesta TRUJILLO, en diferentes trabajos: “La Reforma del Senado” *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, Universidad de Murcia, nº3, 1991, pp. 188-193. (p. 624), señala que “En el Estado social tan importante es orientar la participación de las entidades federativas o de las entidades políticamente descentralizadas en la formación de la voluntad del Estado hacia el Parlamento como hacia el Ejecutivo”, del mismo autor “Reflexiones sobre el Senado en 1994” *La Reforma del Senado*, Senado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 253-283 (p 653), ambos trabajos recogidos en TRUJILLO, Gumersindo, *Escritos sobre estructura territorial del Senado*, Senado, Madrid, 2006. (La referencia realizadas a la página entre paréntesis hace referencia a esta obra)

<sup>386</sup> En el caso de que se optase por una segunda cámara de corte Consejo, esta función no sería aplicable.

<sup>387</sup> Esta denominación cambia de un autor a otro, así algunos las califican como de “*incidencia autonómica*” AJA FERNÁNDEZ Eliseo, “Perspectivas de la reforma constitucional del Senado” *La reforma del Senado: debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, en colaboración con el Senado, Madrid, 21 de septiembre de 1994*, Madrid: Senado: Centro de Estudios Constitucionales, 1994; “*de desarrollo autonómico*” AGUIAR DE LUQUE, Luís “La participación del Senado en la función legislativa : una propuesta” en *Ante*

cuenta que estamos tratando con conceptos jurídicos indeterminados, por ello será necesario que exista una concreción de los mismos. La mayor parte de la doctrina coincide en admitir como tales las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía, las leyes básicas, que son el eje del sistema de compartición competencial, leyes marco, las Leyes de delegación y transferencia de competencias estatales (art. 150.2 CE), leyes de armonización (art. 150.3 CE), leyes de financiación de las Comunidades Autónomas, ley del Fondo de Compensación interterritorial, leyes la iniciativa de las cuales haya sido de la Comunidad Autónoma, o incluso leyes dictadas en el ejercicio de competencias de titularidad estatal, pero que tengan una evidente incidencia, en el ámbito e interés autonómico. En este último supuesto, el hecho de que participe el Senado, puede dotar a la ley de una mejor acogida por parte de los entes territoriales fruto de un adecuado consenso entre éstos y el poder central. La calificación como de interés autonómico de un proyecto o proposición de ley debería ser competencia de la Mesa del Senado<sup>388</sup>, estableciéndose los mecanismos adecuados en el caso de que la Mesa del Congreso reclamase para sí la tramitación del texto por no estar de acuerdo con la calificación realizada por el Senado<sup>389</sup>. De este modo el Senado actuaría en relación con estas leyes no solo con carácter complementario o rectificador, sino con carácter definitivo o constitutivo de las mismas.

Hemos de tener en cuenta que cabría la posibilidad de que existieran diferentes mayorías en Congreso y Senado y que, el Gobierno pudiese hacer un uso abusivo del Decreto Ley para regular este tipo de materias. Resulta necesario que el Senado disponga de competencias en la convalidación de los Decretos-Leyes, esto podría hacerse alargando el plazo para la convalidación del mismo, que actualmente es de 30 días (art. 86.2 CE), mediante la realización de un informe por

---

*el futuro del Senado*, Barcelona : Institut d'Estudis Autònoms, 1996, "de especial relevancia autonómica" LÓPEZ GUERRA, L "La reforma del procedimiento legislativo en el Senado".

<sup>388</sup> SOLOZABAL, llibre p. 56 "quizás no resulta adecuado conferir al Senado un veto en este momento primero, por lo menos si la iniciativa legislativa corresponde al Congreso". Vid tb. TRUJILLO

<sup>389</sup> SOLOZABAL *Encuesta*. P. 32.

parte del Senado que deberá ser tenido en cuenta por el Congreso<sup>390</sup>. Por su parte el Informe del Consejo de Estado señala que la posible intervención del Senado en la tramitación de los Decretos-leyes, solo en relación con la decisión de que un Decreto-ley, ya convalidado, se tramite como proyecto de ley, cuando su contenido material tuviera interés autonómico añadiendo que “cualquier otra iniciativa que interfiera el proceso de convalidación no debe considerarse, por ser lesiva para la concepción y eficacia de estos instrumentos normativos singulares”<sup>391</sup>. Ahora bien, ¿supone de este modo el Decreto-ley un mecanismo que puede sustraer la función de primera lectura del Senado?, es más ¿puede este instrumento utilizarse para sustraer un asunto del conocimiento del Senado ante la falta de una mayoría?. En mi opinión el hecho de que el Senado solamente pueda participar si se tramita como proyecto de ley supone el peligro de que el Gobierno, contando con la suficiente mayoría en el Congreso, abuse de la utilización del Decreto-ley para regular cuestiones que, de otro modo, pudieran no ser aceptadas por el Senado, sustrayéndole a éste su función legislativa. Es por tanto aconsejable la participación del mismo, aunque sea mediante un dictamen o informe que deba ser tenido en cuenta por el Congreso.

Puede establecerse, basándonos en el principio de especialización autonómica, que el Senado participe en la función legislativa, pero únicamente en las leyes que afecten a intereses de las Comunidades Autónomas, de este modo desaparecería su intervención en el *iter* parlamentario del resto de leyes, quedando estas únicamente en manos del Congreso<sup>392</sup>. Si se opta por que participe

---

<sup>390</sup> MORALES ARROYO, José María. *Informe sobre la Reforma del Senado*. Centro de Estudios Andaluces. p.66.

<sup>391</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre Reforma de la Constitución*, p. 261.

<sup>392</sup> Así lo proponen entre otros GARRORENA, *Encuesta*, p. 43. Por su parte el Consejo de Estado señala que “la coherencia con la caracterización de las Cortes Generales según el artículo 66 de la Constitución y, a la par, con el alcance y objetivo de la reforma constitucional aconseja que un fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las llamadas “leyes de incidencia autonómica” no implique restringir o debilitar su intervención en el *iter* parlamentario del resto de las leyes”p. 245. *Informe del Consejo de Estado*..

en el resto de leyes, resultaría necesario realizar una ampliación de los plazos contenidos en el artículo 90.2 y 3 CE, que actualmente es de dos meses para enmendar o vetar y veinte días naturales para los proyectos que hayan sido declarados urgentes, plazos a todas luces insuficientes para que pueda servir de “enfriamiento”, por ello, desde la doctrina, se propone ampliar el plazo de dos a cuatro meses y flexibilizar el plazo en caso de urgencia<sup>393</sup>.

Otra cuestión básica es la necesidad de una instancia de conciliación para solucionar la falta de acuerdo entre Congreso y Senado, por ejemplo cuando existen problemas a la hora de la calificación o cuando existan fuertes discrepancias en las opiniones de ambas cámaras. Esto se puede solucionar mediante una Comisión Mixta que sirva de foro de acuerdo y resolución de conflictos entre las cámaras (actualmente en el artículo 74.2 CE). Es necesario, por tanto, prever adecuados sistemas de conciliación ante la posibilidad de que nos encontremos con posiciones u orientaciones políticas divergentes entre ambas Cámaras, de manera contraria podría llegar a producirse una situación de bloqueo o impasse, pudiendo llegar a un punto en el que no sea viable la “governabilidad”. Por ello se debe mantener un adecuado equilibrio de funciones y controles entre ambas cámaras y entre estas y el Gobierno. La Comisión Mixta debería por tanto

---

<sup>393</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre Reforma de la Constitución*, p. 247. Este Informe, junto con los debates doctrinales e informes ha sido publicado en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (eds.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, 1ª ed., Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006. La doctrina ha analizado las consideraciones de este Informe en un gran número de obras, entre otras SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando “La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 47-82 ; BASTIDA FREIJEDO, Francisco José “La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado”, en *Revista Española de la Función Consultiva (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución)*, núm. 4, 2005, pp. 79-90; GARCÍA -ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad “Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado”, en *Treinta años de Constitución (Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Albertí Rovira, E y García Roca, Javier (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 87-114.

utilizarse como cauce de mediación entre Congreso y Senado, pero no solamente es situaciones de bloqueo. Actualmente el artículo 90 CE solo permite al Congreso, en caso de desacuerdo, rechazar las enmiendas propuestas por el Senado al texto aprobado, no existiendo la posibilidad de poder acordar un texto transaccional. La Comisión Mixta debería, por tanto, abandonar la rigidez del artículo 90 CE y extender a esta Comisión la posibilidad de un acuerdo, entre ambas Cámaras, de un texto transaccional, sin perjuicio, evidentemente, de que en caso de desacuerdo sea el Congreso quien decida. Este mecanismo mejoraría las relaciones entre ambas Cámaras y dotaría, al menos en parte, de un mayor calado a las decisiones del Senado.

El Consejo de Estado propone, además, en su informe, la posibilidad de que el Presidente del Gobierno pueda obtener la reanudación en el Congreso del procedimiento legislativo referente a una iniciativa que no haya sido aprobada por el Senado, previa declaración de que “la iniciativa en cuestión es necesaria para llevar a cabo el programa político del Gobierno”<sup>394</sup>. Además, resulta lógico que se modifique también el artículo 81.2 CE, para introducir la posibilidad de aprobación, por mayoría absoluta del Senado, de este tipo de leyes en el caso de que sean materias de las que anteriormente hemos dicho que debe conocer el Senado en primera lectura.

La segunda de las funciones se centra en el Senado como un **espacio de concertación y cooperación** tanto a nivel vertical como a nivel horizontal. De sobra es conocido, y ha sido puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, la falta de espacios de concertación entre el Estado y las CCAA y de estas entre si. Un Senado territorial puede ejercer un gran papel en este sentido. Ahora bien, el alcance de esta función va a depender del tipo de Senado por el que finalmente se opte. Si se opta por un Senado de corte gubernamental, siguiendo el modelo *Bundesrat*, las funciones en este aspecto pueden ser mucho mayores pues se puede configurar el Senado como una instancia de diálogo y concertación permanente entre el Estado y las CCAA y de estas entre si, pudiendo ser sede oficial de las relaciones entre ejecutivos. Este modelo nos permite darle una mejor

---

<sup>394</sup> Página 245 *Informe*

solución tanto a la concertación como a la conflictividad<sup>395</sup>. Por otro lado, un Senado parlamentario no puede hacer esta función, básicamente por la composición del mismo, pudiendo jugar un buen papel como cauce de participación de las CCAA en la legislación del Estado y en el proceso de formación de la voluntad estatal realizando, en materia de cooperación interterritorial, funciones de control, impulso y seguimiento, siendo a su vez foro principal para el debate de grandes cuestiones y la resolución de conflictos<sup>396</sup>. El hecho de establecer una Cámara de tipo “Senado” no significa que los Ejecutivos queden exentos de cualquier tipo de participación. Las relaciones entre el Senado y los distintos ejecutivos tienen que ser fluidas, pudiendo comparecer estos en sede Parlamentaria. Una Cámara parlamentaria, por tanto, no puede sustituir a los demás mecanismos de relación intergubernamental, tanto de carácter vertical como horizontal, sino que debe potenciarlos y al mismo tiempo mantener unas estrechas relaciones con ellos.

En segundo lugar, el Senado podría ser foro para articular la participación de las CCAA en las **relaciones del Estado español con la UE**. La función de integración del Senado debe alcanzar al plano europeo, las “comunidades autónomas deben ser compensadas por la pérdida de sus competencias exclusivas no solo a través de la práctica de la lealtad constitucional por parte del Estado, sino asegurando su intervención en la determinación de la voluntad del mismo, o

---

<sup>395</sup> En este sentido Albertí señala que, en el ámbito de la colaboración el Senado estará fuertemente condicionado por su composición: en la medida en que las relaciones de colaboración vertical y horizontal se producen fundamentalmente en la esfera de los ejecutivos, las posibilidades de intervención del Senado crecerían en la medida en que su composición se encuentre más próxima a los mismos, ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Informe de trabajo” en *Ante el Futuro del Senado*, p76.

<sup>396</sup> En parte muchas de estas funciones están ya atribuidas a la Comisión General de Comunidades Autónomas en el artículo 56 del Reglamento del Senado. De lo que se trataría por tanto es de ampliar un poco estas funciones y dotarlas de efectividad. Al fin y al cabo, la Comisión General de Comunidades Autónomas funciona como un pequeño Senado territorial, aunque la falta de voluntad política ha hecho que esta Comisión y por ende, el Senado, no pueda desplegar todas sus potencialidades en materia de cooperación.

recibiendo de su presencia en foros, normativos o no, en que se toman las decisiones”<sup>397</sup>

Tanto el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que no culminó su proceso de ratificación, como su sustituto, el Tratado de Lisboa, firmado en esta ciudad el 13 de diciembre de 2007, conceden un papel protagonista a los Parlamentos en los controles de subsidiariedad y proporcionalidad, así como en la transposición y ejecución del derecho comunitario.

Tres direcciones:

1. Ratificación de las modificaciones de los Tratados originarios (Que sigue el cauce legislativo para la aprobación de las leyes orgánicas como dispone art. 93 CE)
2. Seguimiento y control de la actuación del Gobierno en las instituciones de la Unión, especialmente en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros (Se opera a través de los mecanismos ordinarios de control parlamentario del Gobierno, especialmente en el Congreso, comparecencias y sesiones de control después de los Consejos Europeos)
3. Formación de las posiciones estatales que tienen que ser llevadas y defendidas en instituciones de la Unión Europea, (Se articula a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada por Ley 8/1994, de 19 de mayo, que reúne en su seno a 26 diputados y 16 senadores, en proporción a los grupos parlamentarios de las cámaras. Esta Comisión también ejerce una función de seguimiento y control de la actuación del Gobierno.

Es necesaria la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos que le afectan. La participación de las CCAA en asuntos europeos sería así, un principio constitucional, cuyo desarrollo y cumplimiento tendría lugar a través de de medios múltiples, entre los que debería, naturalmente incluirse al

---

<sup>397</sup> SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José: “¿Como debe ser la reforma del Senado? Una Cámara de Integración”, *El País*, 2 de mayo de 2004.

Senado. Las Comunidades autónomas deberían participar, tanto en el plano interno, de formación de la voluntad del Estado, como en el plano externo, interviniendo en el ámbito comunitario.

Actualmente el papel del Senado es muy pobre: presta su sede para las sesiones de la CARCE (Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea) y participa en los asuntos europeos esencialmente a través de la Comisión Mixta para la UE. La función que puede desempeñar el Senado en estos asuntos va a depender de cual sea su configuración constitucional.

Para ALBERTI, el Senado debe tener un papel propio, autónomo y específico en asuntos europeos, podría tener participación en la intervención en la autorización de las reformas de los Tratados y en el control del principio de subsidiariedad y resultaría conveniente que el Senado pudiera expresar autónomamente el punto de vista territorial autonómico respecto a las iniciativas normativas de la Comunidad<sup>398</sup>.

#### **b. La composición del Senado.**

Opciones:

- Todos elegidos por los Parlamentos de las CCAA<sup>399</sup> (como art. 60 anteproyecto)
- Todos elegidos por los ciudadanos en circunscripción autonómica (podemos optar elecciones junto a las Generales o junto a las Autonómicas)
- Todos elegidos por los Ejecutivos autonómicos: Consejo (a imagen del Bundesrat)
- Opción del Consejo de Estado en su Informe sobre reforma de la Constitución: La gran mayoría elegidos por las Asambleas autonómicas, y

---

<sup>398</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Op. cit.* p. 125 y sig.

<sup>399</sup> En este sentido TORRES DEL MORAL, Antonio, propone un Senado elegido por los Parlamentos autonómicos, con inmunidad e inviolabilidad de sus miembros, no sometido a mandato imperativo e indisoluble, "El Senado", en Revista de Derecho Político, nº 36, 1992, p. 360.

una minoría elegidos en circunscripciones provinciales. (hace permanecer un Senado híbrido, como el actual, pero cambiando las tornas, siendo en este caso la mayoría de los Senadores presentes en la Cámara de los llamados “terroriales”)

Diversas son las posiciones dentro de la Doctrina a la hora de plantear cual puede ser la composición idónea del Senado. Vamos a manejar por tanto diversas opciones, las cuales han tenido un mayor o menor apoyo entre los estudiosos de la materia, todas ellas suscitan una serie de *pros* y sus *contras* que deberemos analizar antes de optar por una de ellas. Cabe señalar que existen otras propuestas que han sido realizadas pero que no vamos a tener en cuenta, bien por su falta de virtualidad, por su extravagancia o bien porque lo planteado no guarda interés para los fines que creemos tiene que perseguir la Cámara<sup>400</sup>.

La primera opción que debemos realizar es apostar por el modo de elección de los senadores, pudiendo ser esta una elección parlamentaria, una elección gubernamental o una elección directa por la ciudadanía. A esta cuestión deberemos añadir la circunscripción electoral, en caso de que la elección sea

---

<sup>400</sup> Entre estos planteamientos podemos señalar el realizado por RAMÍREZ JIMÉNEZ en la que propone un Senado como Cámara de representación de intereses donde se encuentran presentes sectores del mundo asociativo. El autor parte de dos premisas de las cuales solo comparto una. La primera premisa es que el nuestro no es un Estado Federal y, por lo tanto, el establecer un Senado Federal sería “constitucionalmente imposible, políticamente inútil y democráticamente peligroso”. Como ya habrá observado el lector, esta es la premisa que no compartimos por los motivos anteriormente expuestos y reiterados en diversas partes de este trabajo. La segunda premisa de la que parte, es del auge de la realidad del llamado Estado de las Asociaciones, reflejo del nuevo pluralismo en el Estado Social de Derecho y el paso de una Democracia de opinión a la democracia de codecisión. Esta premisa es cierta y es cierta la necesidad de dar cauce a la participación de diversos sectores asociativos, pero lo cierto es que no es, ni puede ser, el Senado el lugar llamado a estos menesteres. RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel “El Senado como cámara de representación de intereses. Una propuesta no Ortodoxa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, 2006, pp.287-298.

realizada por los ciudadanos, la posible unidad del voto y el tamaño de la cámara, cuestión esta que lleva indefectiblemente aparejada el reparto de escaños entre las diversas Comunidades Autónomas.

- *Senado elegido directamente por sufragio*

La primera de las posibilidades a tener en cuenta es un Senado elegido por los **ciudadanos directamente** mediante sufragio, esta opción es defendida por amplios sectores de la doctrina<sup>401</sup>. Una de las ventajas que ofrece este sistema es la relación que se establece entre la institución y los electores por el hecho de participar, mediante sufragio en ella.

La dificultad para determinar este sistema nace de la necesidad de establecer, cuan va a ser el sistema de elección, cual va a ser la circunscripción electoral elegida y en que momento se van a producir las elecciones a esta Cámara, simultáneamente a las elecciones autonómicas o a las Elecciones al Congreso<sup>402</sup>.

- *Senado compuesto por los Gobiernos*

Una primera opción sería un Senado compuesto por miembros de los **gobiernos** autonómicos<sup>403</sup>, a imagen del *Bundesrat* (Consejo Federal alemán), no

---

<sup>401</sup> GARCÍA ROCA, encuesta p. 48, quien aboga con hacer coincidir esta elección con la elección del Congreso y el Senado. ALBERTI ROVIRA, Enoch, aboga con hacerlas coincidir con las elecciones autonómicas. Abogan por este sistema también Paloma BIGLINO. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, quien apuesta por “elección de los miembros de la Cámara alta por sufragio universal directo por los votantes de cada Comunidad Autónoma, que a tales efectos deberán constituir circunscripciones electorales” en “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº6, 1982, p. 111.

<sup>402</sup> Para un estudio electoral acerca de los resultados que podrían abocar las diferentes variables vid. FRANCH i FERRER, Vicent y MARTÍN CUBAS, Joaquin, “Reflexiones en torno a una posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 18/19, Valencia, 1997.

<sup>403</sup> Esta opción ha sido prófugamente defendida por Eliseo AJA en un gran número de obras, o Bouza- Brey quien señala que este modelo parece el más adecuado porque

siendo por tanto una cámara de naturaleza parlamentaria. Este sistema permite aunar orientación política y capacidad técnica, ya que las Comunidades Autónomas enviarían a los Consejeros o Altos cargos que quisiesen según la materia a debatir, asegurando de este modo que los allí presentes son conocedores tanto del tema como de la orientación política que un determinado ejecutivo le quiera dar a la misma.

Este tipo de segundas cámaras permite que puedan producirse, de manera más efectiva las relaciones intergubernamentales puesto que facilita la cooperación entre ejecutivos que, al fin y al cabo, son los que tienen atribuido el *indirizzo* político, además nos permite reducir los conflictos competenciales, ello fruto de la colaboración que en su seno se puede producir. En el caso de este tipo de senados, su legitimidad no reside tanto en la elección directa de los miembros, como en la capacidad que puede tener para abordar problemas autonómicos.

La composición de esta cámara puede variar mucho. AJA propone atribuir 3 votos a cada Comunidad Autónoma, estableciendo uno más por millón de habitantes para tener en cuenta un criterio corrector. En el siguiente cuadro mostramos como quedaría conformada la cámara y cual sería la tendencia política de la misma<sup>404</sup>.

Actualmente la composición en el Senado es la siguiente: PP 123 (99 electos, 24 designados), PSOE 104 (86 electos, 18 designados), Entesa Catalana de Progrés( PSC 10, Esquerra 4, ICV 1, EUiA 1), Grup Convergència i Unió(CDC 6, UDC 1, 4 electos y 2 designados), EAJ-PNV 4 (2 electos y 2 designados), Grupo mixto: CC 2, BNG 1, PAR 1, PSM-EN 1, UPN 1, Independientes 3.

Con un Senado compuesto por ejecutivos cambiarían mucho las cosas en el Senado, mientras que un gran número de Partidos quedarían fuera de esta cámara

---

“conecta directamente a los gobiernos autónomos y sus administraciones con el centro”, en BOUZA-BREY, L, “Hipótesis para una reforma del Senado” en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº6, 1987. p. 65.

<sup>404</sup> EL CUADRO SE MODIFICARÁ EN LA ÚLTIMA REVISIÓN.

(BNG, PNV, Esquerra, ICV, EUiA), mientras que otros, que están en el Gobierno ganaría fuerza dentro del Senado, de este modo UPN pasaría de 1 a 3, al igual que el PRC, CC pasaría a tener 4 y CIU 9. El PSOE tendría 29 y el PP 32, sin contar ninguno de los dos con los 5 de Euskadi. Entonces, ¿qué pasaría por ejemplo en el caso del País Vasco, donde existe un gobierno de coalición entre PSE y PP?. El mandato imperativo y la unidad de voto la obligaría a votar conjuntamente, pero no es de extrañar que este tipo de coaliciones, si bien funcionan para el caso concreto del País Vasco, van a resultar muy difíciles a la hora de la participación en el Senado, más aún con las presiones que podrían recibir de sus partidos en el ámbito estatal<sup>405</sup>.

A este modelo de Senado o Consejo se le atribuirían dos funciones básicas como son, por un lado la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (tanto en desarrollo como en ejecución), el impulso de las relaciones intergubernamentales y la participación en los órganos constitucionales del Estado<sup>406</sup>.

Muchas son las críticas que ha recibido este sistema<sup>407</sup>, principalmente “su composición por representantes de Gobiernos modifica profundamente el

---

<sup>405</sup> La solución del *Bundesrat* en el caso de que existan diferencias internas dentro de la delegación de un Länd a la hora de realizar un voto, se les tiene como no presentados. Esta es una solución válida cuando los disensos dentro de una delegación se producen de manera ocasional, pero evidentemente en el caso del País Vasco, los disensos y los desacuerdos pueden ser constantes, es por ello que no resulta una buena técnica en su aplicación a nuestro caso.

<sup>406</sup> AJA, Eliseo “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica” en *La reforma constitucional del Senado*, Foro, CEPC, Madrid 2005, p. 15

<sup>407</sup> Algunas de estas críticas son las realizadas por ALBERTI en “La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad”, en *La Reforma Constitucional del Senado*, CEPC, Foro 4. Madrid, 2005 pp. 43-48, en donde indica entre otras cuestiones que:

- Puede existir una mayoría diferente a la del Congreso
- Otro problema es la unidad del voto, cuestión esta que implica mandato imperativo, cuestión esta que alarga el proceso y además puede presentar

funcionamiento ordinario de una cámara parlamentaria, hasta el punto de no

---

problemas en los gobiernos de coalición. El permitir la división del voto en el seno de los Gobiernos iría contra la lógica del sistema.

- El hecho de que sean los gobiernos quienes protagonicen el debate puede acentuar las posiciones respectivas y dificultar una adecuada transacción sobre los intereses en juego
- La composición gubernamental del Senado, hace que sus decisiones puedan incidir en el equilibrio de poderes entre el Estado y las CCAA, puesto que el Senado ejerce competencias que le corresponden al Estado, pudiendo producirse un vaciamiento de competencias propias del Estado hacia una especie de mancomunidad de las CCAA.
- El debate entre Gobiernos es menos transparente y menos público, eliminándose uno de los grandes valores atribuidos al Parlamento.
- No se podría controlar al Gobierno estatal, pues no cabe un escenario donde los Gobiernos autonómicos puedan controlar al Gobierno estatal.
- Resulta difícil presentar como perfectamente legítima su intervención en algunos nombramientos.
- Tendría una posición bastante comprometida a la hora de aprobar leyes.
- Puede existir un choque de legitimidades como consecuencia de la oposición entre Congreso de los Diputados, de elección popular directa, y el Senado, compuesto y nombrado por los Gobiernos autonómicos.
- Se eliminaría la presencia de la oposición parlamentaria autonómica en el Senado.
- Además, la composición gubernamental del Senado, no eliminaría las alineaciones partidistas de sus miembros, como demuestra la experiencia del *Bundesrat* alemán.
- La existencia de un Senado gubernamental no excluiría la necesidad de construir y mantener una extensa y sólida red de relaciones intergubernamentales.

En esta misma obra, RUIZ RUIZ, Juan José advierte que “la consecuencia principal de la interferencia partidista en el *Bundesrat* es la pérdida de gobernabilidad, favorecida por un falseamiento de lo que se dio a llamar “federalismo cooperativo”. Más bien, esa competición partidista tiende a todo lo contrario que la gobernanza, que es el inmovilismo, por lo que más bien cabe hablar de *antagonistischen Kooperation* (cooperación antagonista)” en “Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado (Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la Reforma del Senado)” p. 58

hacerla reconocible como tal. No es una cámara parlamentaria, pero en cambio es una de las dos piezas que componen el Parlamento estatal<sup>408</sup>, por tanto esta cámara es fruto de la tradición federal alemana, difícilmente extrapolable a nuestro sistema<sup>409</sup>.

- *Senado elegido por los Parlamentos Autonómicos*

Otra opción es un Senado compuesto por senadores elegidos mediante representación indirecta por los **Parlamentos autonómicos**<sup>410</sup>: BLANCO VALDÉS propone que la expresión de la voluntad de la Cámara se realice a través de dos sistemas de votación diferentes según el tipo de materia objeto de decisión, mediante un *voto in cápita* o mediante un *voto comunitario*. El primero de ellos tiene en cuenta la adscripción político-partidista del senador y se establecería como norma general. La excepción, circunscrita únicamente a un número determinado de materias<sup>411</sup>, sería el voto comunitario, en el cual existiría un voto

---

<sup>408</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch op. cit.

<sup>409</sup> Señala el Consejo de Estado en su Informe que “Una “Cámara de representación territorial” solo existe, en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación “política”, entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio, y no del aparato gubernamental de este.” p. 236

<sup>410</sup> Esta opción ha sido la más defendida por la doctrina, entre otros BLANCO VALDÉS Roberto “La Reforma del Senado”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 151, 2005.p.46, SAIZ ARNAIZ, Alejandro para quien “*combina adecuadamente el principio democrático con el principio (territorial) autonómico y sirve para vincular a los parlamentos de las Comunidades Autónomas con el Legislativo estatal, esto es, para hacer posible la presencia de aquellos en un órgano constitucional básico*” en SAIZ ARNAIZ, A, “El Senado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995. p. ¿no está numerat? , DE CARRERAS SERRA, Francesc, “El Senado: Control político y eficacia funcional”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008. p. 98

<sup>411</sup> Sin ánimo de taxatividad señala como materias susceptibles de ser objeto de votación mediante voto comunitario la reforma de la Constitución, la fijación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, la aprobación de las leyes de armonización, la adopción por parte del Gobierno de las medidas necesaria para obligar a las

unitario para cada grupo territorial fruto “del proceso de formación de voluntad interna que se produciría entre los diferentes senadores de cada comunidad mediante la adopción de una resolución por mayoría”, pudiendo discutirse si el voto es único a todas las Comunidades Autónomas, o ponderado en relación a su peso específico, esto garantizaría “que la voluntad expresada en cada caso a través del correspondiente voto comunitario sería, en efecto, la de la respectiva Comunidad Autónoma; es decir, la de la mayoría de la cámara regional”<sup>412</sup>.

Señala Fernández Segado, que con esta elección “los senadores adquieren tal vinculación con las Asambleas que están más cerca de ser delegados de aquéllas que representantes de la Comunidad<sup>413</sup>”. Agrupados en el seno del Senado por Comunidades Autónomas, aunque sin unidad de voto. La agrupación por Comunidades Autónomas y no por partidos políticos es obvia, pues de otro modo, si bien la elección de los mismos sí que respondería a criterios de descentralización, la práctica nos llevaría a los mismos vicios que estamos denunciando, esto es, a que sean los partidos políticos los que definan las posiciones y no los intereses de las Comunidades Autónomas. Esta opción permite la realización de dos debates en relación con las normas estatales, una que sin lugar a dudas se realizaría en el ámbito del Grupo parlamentario, entre los Senadores integrantes del mismo, los cuales pertenecen a diferentes opciones políticas, pudiendo por tanto debatir la influencia de una determinada iniciativa legislativa en su respectiva Comunidad Autónoma, todo ello a pesar de que, a la

---

Comunidades autónomas que no cumplieran las obligaciones de la Constitución y las leyes (ex artículo 155 CE), la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios a los que se refiere el artículo 94.1 CE, adopción de acuerdos de cooperación entre Comunidades autónomas en los términos del art. 145.2 CE, decisión en relación a la distribución de los recursos del fondo de compensación con destino a gastos e inversión. BLANCO VALDÉS, Roberto “La Reforma del Senado”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 151, 2005.p.46.

<sup>412</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto “La Reforma del Senado”, *op. cit.* .pp.45-46.

<sup>413</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº6, 1982. p. 111

hora de las votaciones, no exista un mandato imperativo y los senadores puedan votar libremente.

En el caso que se optase por la elección de los senadores por la Asambleas, debería incluirse la incompatibilidad entre el acta de Senador y miembro del Gobierno. Ello es así porque, en un Senado territorial, los Senadores deberían tener una especial relación con las Asambleas Legislativas, realizándose comparecencias en las mismas. Ya hemos tenido un ejemplo en nuestro sistema, en donde una Senadora territorial y Ministra, se negó a comparecer ante la Asamblea legislativa que la había elegido, por su condición de Ministra y con el pretexto de que una Asamblea autonómica no puede hacer control al Gobierno<sup>414</sup>. Como se ha puesto de manifiesto, “todo parece indicar que el elegido, el designado, es en cierta medida deudor de una Cámara que representa al conjunto de la sociedad. Por ello todo nos lleva a pensar que esta elección-designación debiera suponer la obligación de mantener un control difuso en el tiempo sobre el designado y no, como sucede en la actualidad, que tras la elección, tras la designación, las relaciones entre los elegidos, los designados, y el Parlamento se diluyan hasta desaparecer, y como mucho se traduzcan en una relación esporádica.”<sup>415</sup>, éste control debe suponer la existencia de unas relaciones, un intercambio continuo de información y sugerencias que permitan visibilizar la relación entre el elegido y el Parlamento que lo elige. La Ley de designación de Senadores de la Comunitat Valenciana ha sido de las pocas que contempla esta posibilidad, en su art. 15, cuando establece que « *las Comisiones, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, podrán solicitar la comparecencia de los Senadores designados en representación de*

---

<sup>414</sup> La Ley de designación de Senadores territoriales de la Comunidad Valenciana incluye la posibilidad de citar a los Senadores territoriales designados por esta Cámara para someterlos a las preguntas de los Diputados en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat

<sup>415</sup> VISIEDO MAZÓN, Francisco, “La designación de Senadores en la Comunidad Valenciana, artículo 11.j) del Estatuto de Autonomía: las limitadas posibilidades de mejora a través de la reforma de la Ley de Designación y del Reglamento de las Cortes Valencianas”, en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, nº12, p. 289.

*la Comunidad Valenciana para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria».*

- *La opinión del Consejo de Estado: el sistema mixto*<sup>416</sup>

Advierte el Consejo de Estado en su Informe<sup>417</sup> que “En todo Estado políticamente descentralizado es necesario un órgano de vertebración de los niveles de gobierno en los que se articula el poder público, un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad.

El Consejo de Estado opta para el Senado por una composición “mixta”, muy parecida a la actual pero aumentando el número de Senadores elegidos por los Parlamentos autonómicos, en detrimento de los Senadores Provinciales. La propuesta asigna 6 Senadores por Comunidad Autónomas y otro más por cada millón de habitantes, que serán designados por los respectivos Parlamentos

---

<sup>416</sup> Las consultas que sobre la reforma del Senado realizó el Gobierno fueron:

- a) las funciones que debe ejercer el Senado para convertirse en auténtica cámara de representación territorial, en particular, en el ámbito legislativo y de cooperación vertical y horizontal;
- b) la composición más adecuada para ejercer tales funciones y representar los intereses territoriales;
- c) la idónea posición institucional del Senado respecto al Congreso;
- d) las consecuencias sistemáticas del modelo de configuración del Senado al configurarse bajo una nueva estructura.

<sup>417</sup> El Informe del Consejo de Estado y los diferentes trabajos doctrinales solicitados a tal efecto por este último pueden verse en F. RUBIO LLORENTE y J. ALVAREZ JUNCO (eds.): *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Textos y trabajos académicos*, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006, p. 228.

autonómicos y 1 Senador por Provincia elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto mediante escrutinio mayoritario, haciendo coincidir esta elección con las Elecciones autonómicas, a excepción de los supuestos de disolución del Senado ex art. 168 CE que se harán coincidir con las Elecciones al Congreso.

### **2.2.1.- ¿Cuál es el mejor Senado para la cooperación?**

Desde nuestro punto de vista, tanto un Senado de índole gubernamental como un Senado elegido por los parlamentos son las mejores opciones para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado. Un Senado elegido por los ciudadanos, aunque en una circunscripción diferente, vendría a duplicar la representación existente en el Congreso. Desechamos también la idea de un Senado de composición “mixta” como el defendido por el Consejo de Estado en su Informe. A pesar de aumentar el porcentaje de senadores territoriales, el hecho de que convivan en una misma cámara dos tipos de Senadores como hasta ahora puede resultar disfuncional. Los vicios de funcionamiento del Senado actual pueden pervivir en un Senado de esta índole, el peso de los partidos políticos a través de los que se presentan los Senadores elegidos por los ciudadanos puede tener una *vis atractiva* en el sistema haciendo perdurar la actual organización partidista, aunque con un mayor número de senadores territoriales. Es cierto que en un sistema donde todos los senadores son elegidos por los parlamentos este peligro sigue existiendo, más aún sabiendo el peso que tienen los partidos políticos en nuestro sistema, pero el hecho de que todos los senadores sean elegidos de la misma manera elimina la concepción de senadores de primera y de segunda, además de crear un lazo especial entre estos y la Cámara autonómica en donde han sido elegidos.

Por tanto, un Senado de corte gubernamental, resulta muy adecuado a las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que son, al fin y al cabo, los gobiernos, los que marcan las políticas autonómicas. Este tipo de Cámara nos serviría también para potenciar las relaciones entre ambas instancias respecto a las competencias compartidas.

Puede parecer a primera vista que este tipo de Senado-Consejo pueda entrar en colisión con la Conferencia de Presidentes. No es así, ambas instancias se complementan. Quedaría así una Conferencia de Presidentes en donde a puerta cerrada se podría discutir con total libertad los asuntos a tratar, siendo sus decisiones no vinculantes, esto quedaría complementado por un Senado, de participación gubernamental, en donde los Presidentes autonómicos podrían participar en los debates más importantes.

Con todo lo visto, la reforma del Senado resulta imprescindible, pero no debemos pensar que la reforma del mismo será la solución a todos los males. No resulta adecuado plantearse el Senado como única o fundamental sede de integración política<sup>418</sup>, es por ello que la reforma del mismo debería ser planteada siempre desde una óptica mucho más amplia, abordando cuales son las necesidades de participación de las Comunidades autónomas en los procesos de decisión del Estado, estableciendo cual debe ser la posición del Senado en este entramado de mecanismos y dejando, por tanto, de ser el Senado y su reforma el objeto central y casi exclusivo de nuestros estudios.

### **2.3.- Las Conferencias Sectoriales.**

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado que reúnen al Ministro competente por razón de la materia, que actúa de Presidente, con los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Se encuentran reguladas en la Ley 30/1992, y reformadas por la 4/1999. El 2 de octubre de 2015, se publicó en el BOE la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la cual regula profusamente estas Conferencias, a pesar de establecer una *vacatio legis* de un año y por tanto, no haber entrado todavía en vigor, será también objeto de nuestro estudio.

---

<sup>418</sup> En este sentido MAESTRO BUELGA, Gonzalo “Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales” Revista de Estudios Políticos, núm. 65, julio-septiembre 1989, p. 150.

Se caracterizan por ser un órgano político en el que se institucionaliza la cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en algunos casos, las Ciudades de Ceuta y Melilla<sup>419</sup>. Así, la STC 76/1983, definió las Conferencias Sectoriales como “*órgano de encuentro*”, no siendo este un órgano ni de la Administración Estatal ni de la Administración autonómica, nos encontramos ante un órgano de naturaleza política, no administrativa, expresión de la propia naturaleza del Estado como Estado compuesto<sup>420</sup>. No se integra en ninguna estructura administrativa ya que no es un órgano ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas y por tanto, a pesar de que sus reuniones se celebren en un Ministerio y que sean los órganos de la Administración General del Estado los que mantengan los servicios de la Secretaría, no forman parte de la estructura del mismo.

### **2.3.1.- Nacimiento y evolución**

En 1982 es aprobada por el Congreso la Ley orgánica de armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que posteriormente será recurrida ante el Tribunal Constitucional. Su Título I estaba dedicado a las disposiciones generales y dentro del mismo, el artículo 8<sup>421</sup>, cuyo contenido tenía como finalidad asegurar la

---

<sup>419</sup> Algunos autores critican el hecho de que Ceuta y Melilla formen parte de las Conferencias Sectoriales ya que éstas disponen de una autonomía cualitativamente distinta a la de las Comunidades Autónomas y por tanto esto contrasta con la definición legal de este órgano de cooperación en lo que a su composición se refiere, DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, “Las conferencias sectoriales” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 27, nº79, 2007, p. 127.

<sup>420</sup> TORNOS MÁS, Joaquín “Las Conferencias Sectoriales”, *Documentación Administrativa*, nº240, octubre-diciembre, 1994, p.78

<sup>421</sup> Art. 8 LOAPA establecía “*A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia*

actuación coherente y coordinada de los poderes públicos, preveía unas Conferencias Sectoriales de Ministros y Consejeros autonómicos, en las cuales se intercambiarían puntos de vista y examinarían en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos. La Presidencia se atribuía al Ministro respectivo a quien correspondería también la convocatoria de sus reuniones que deberían tener una periodicidad de al menos dos veces al año.

El tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la LOAPA en su FJ 13 señala que las Conferencias Sectoriales “son necesarias para hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida”, que no pueden ni sustituir a los órganos autonómicos ni anular el poder de decisión de estos, y que, en algunos casos, la coordinación está atribuida al Estado por la Constitución, por lo que el alcance de los órganos coordinadores será el que derive de ejercicio de la correspondiente competencia y añade que “las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción”.

En relación con el apartado 2 del art. 8 la Sentencia establece que; “el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación (STC 4/1981, de 2 de febrero)”

Ratificado en estos términos por el Tribunal Constitucional el referido artículo 8 del proyecto pasó íntegramente a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico como artículo 4 de la misma. Será en este marco legal cuando aparecen las primeras Conferencias Sectoriales. La mayoría de ellas directamente, sin norma intermedia de creación, por Acuerdo mutuo de las partes para constituirse en Conferencia Sectorial.

---

*de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos”*

La primera constituida al amparo de dicha ley y de manera directa por acuerdo entre las partes fue la Conferencia sectorial de Turismo en 1984, si bien con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, esto es, antes de pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de la entrada en vigor de la Ley del Proceso Autonómico, ya existía, desde julio de 1983, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.

Posteriormente, dentro de la década de los ochenta y también por el procedimiento de acuerdo se fueron constituyendo la del Plan Nacional sobre Drogas en 1985, la de Consumo en Enero de 1987, la de Vivienda en octubre de 1987, la de Medio Ambiente en noviembre de 1988, la de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en diciembre de 1988 y la de Asuntos Sociales en 1989.

La primera que nace de una previsión normativa fue la de Educación prevista en la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, para asegurar la coordinación de la política educativa<sup>422</sup>.

Los Acuerdos Autonómicos de 1992 supusieron un reforzamiento de las Conferencias Sectoriales. En este acuerdo, las Conferencias Sectoriales son consideradas “medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas”. Se reconoce también de forma expresa y reiterada que tanto su constitución como el contenido de sus normas de funcionamiento dependen de la voluntad de las partes<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> *Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica*, MAP, 2002

<sup>423</sup> Los Acuerdos Autonómicos 1992 establecían en su apartado 2º punto 3 que: “Para que estas Conferencias sean el instrumento fundamental donde desarrollar una actuación cooperativa, deben constituirse en órganos efectivos de trabajo con contenido y vida propia. Para ello, será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento. La técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la planificación y la programación conjunta.”

### **2.3.2.- Las Conferencias sectoriales en el marco normativo general de los instrumentos de cooperación.**

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedicó un Título a las relaciones entre las Administraciones Públicas, en el que, además de reproducirse casi exactamente la definición que de las Conferencias Sectoriales dio el legislador del 82. La mayor novedad que incluirá la nueva regulación será la figura de los Convenios de Conferencia Sectorial<sup>424</sup>.

Con posterioridad la Ley 4/1999 dio nueva redacción a la mayoría de los artículos de la Ley 30/1992 referentes a las relaciones entre las Administraciones públicas; entre ellos, el artículo 5 regulador de las Conferencias sectoriales, configura a las mismas como órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas. Las Conferencias sectoriales son órganos, creados con dicho fin por ambas Administraciones, de composición multilateral y de ámbito sectorial, que reúnen a miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno. Su régimen es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Se habilita también a las Conferencias para acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo.

---

<sup>424</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “Las Conferencias sectoriales”, en Documentación Administrativa, nº 240, 1994, (Ejemplar dedicado a Administración y Constitución: El principio de cooperación), p. 76; 7. ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Relaciones entre las Administraciones Públicas” en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, LEGUINA VILLA, J. y SANCHEZ MORÓN, M. (Dir.), Tecnos, Madrid, 1993; CORCUERA ATIENZA, Fco Javier “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales” en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado: II jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*. Coord. Alberto Pérez Calvo, Tecnos, Madrid, 1997.

Así, la Ley establece que cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que regula seguidamente la LRJAPAC (art.4.5). Seguidamente el artículo 5 titulado “Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación”, establece la posibilidad de que la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas creen órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos. Por tanto, los sectores sobre los que pueden constituirse las Comisiones son muy amplios.

Junto a esta definición positiva se da en la Ley otra negativa. No son Conferencias sectoriales, por no tener la naturaleza de órganos de cooperación, los “órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta”. Las Conferencias Sectoriales se distinguirán también de estos órganos porque éstos últimos ejercen competencias estatales y por tanto se integran en su estructura, mientras que as Conferencias por su propia naturaleza no se adscriben ni funcional ni orgánicamente a ninguna administración.

Así, en el ámbito de la cooperación (con facultades también de coordinación en algunos casos) encontramos como principal instrumento en el plano multilateral a las Conferencias Sectoriales, mientras que en el plano bilateral estarán las Comisiones Bilaterales de Cooperación. DUQUE VILLANUEVA define las Conferencias Sectoriales como “órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en

representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas”<sup>425</sup>

### **a.- Funcionamiento**

El Ministerio reseña en la actualidad la existencia de 44 Conferencias Sectoriales constituidas, aunque en realidad muchas de éstas no son consideradas como tal por la doctrina. Así, se han creado Conferencias en muy diversos ámbitos de actuación de la administración, así por orden de creación encontramos: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, Conferencia Sectorial de Turismo, Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas, Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Consumo, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo<sup>426</sup> , Conferencia Nacional de Transportes, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Conferencia Sectorial de Cultura, Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Conferencia Sectorial de Industria, Conferencia Sectorial de Pesca, Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, Conferencia Sectorial de Igualdad, Conferencia Sectorial de Comercio Interior , Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Conferencia Sectorial del Juego, Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, Conferencia Sectorial de Política Patrimonial, Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, Conferencia Sectorial de Administración

---

<sup>425</sup> DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, “Las conferencias sectoriales” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 27, n<sup>o</sup>79, 2007, p. 121.

<sup>426</sup> El Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, cambió el nombre de la Conferencia Sectorial de Vivienda.

Pública, Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL), Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología, Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, Consejo de Política de Seguridad, Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Consejo Interterritorial de Internacionalización, Conferencia General de Política Universitaria, Conferencia Sectorial del Agua, Conferencia Sectorial de la Inmigración, Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Conferencia Sectorial de Energía, Consejo de Políticas del Juego, Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>427</sup>, Conferencia Sectorial de Industria y PYME, Consejo para la Unidad de Mercado y la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible (que se encuentra pendiente de constitución pero que viene establecida en la Ley 6/2014, de 7 de abril en su artículo 8)<sup>428</sup>.

La LRJAPAC establece en el caso de las Comisiones Bilaterales que su creación se realizará mediante acuerdo entre la Administración General del Estado y la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. En relación con las Conferencias sectoriales, en cambio, la ley guarda silencio sobre su modo de creación, estableciendo únicamente la capacidad del Ministro competente para convocar la misma y remite la regulación de su régimen específico al acuerdo de institucionalización y al reglamento interno. Realizando un análisis de las diferentes Conferencias existentes encontramos que 20 fueron creadas mediante leyes sectoriales del Estado (VER CUADRO). El resto de conferencias han sido creadas por acuerdo entre las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas.

Nada tiene que ver el modo de creación de las mismas para su funcionamiento, ni para el régimen del mismo ni para su virtualidad, podemos

---

<sup>427</sup> Este órgano responde a la fusión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales con el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por el Art. 2.2 del Decreto Ley 20/2012 de 30 de julio.

<sup>428</sup> VER CUADRO ANEXO

encontrar Conferencias creadas por Ley que no funcionen<sup>429</sup> y otras por acuerdo que tengan una gran actividad. Depende mucho más de las materias que se tratan, de la voluntad del Ministro de turno y de la costumbre en su utilización y funcionamiento.

El **régimen jurídico** de estas Comisiones viene derivará de aquello regulado en la LRJAPAC como marco general junto con lo establecido en los acuerdos de institucionalización así como en los reglamentos internos de cada Conferencia. En el caso de que la misma sea creada por una ley sectorial del Estado también deberemos avenirnos a lo regulado en ella. Las leyes estatales que contienen la creación de una Conferencia Sectorial regulan de manera desigual las mismas. Así podemos encontrar desde la simple mención de la Conferencia a crear hasta una regulación mucho más profusa de lo que tiene que ser su régimen funcionamiento y funciones. En los acuerdos de institucionalización el problema es distinto, no se suelen publicar y por lo tanto no podemos analizarlos como sería conveniente, pero conocemos por fuentes secundarias que los acuerdos también son muy variables en su contenido, que van desde la mera plasmación del acuerdo de las partes de institucionalizar una conferencias sectorial en un determinado ámbito material, hasta una regulación más exhaustiva que recoge reglas de funcionamiento y principios<sup>430</sup>.

Los reglamentos se aprueban por el Pleno de cada Conferencia<sup>431</sup> y como norma general no son objeto de publicación en boletín, aunque la web del

---

<sup>429</sup> Por ejemplo, la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial fue creada por Ley 33/2003 y todavía no se ha constituido la misma.

<sup>430</sup> DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, "Las conferencias ...op. cit., p. 125.

<sup>431</sup> Tienen Reglamento aprobado: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, Conferencia Sectorial de Turismo, Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas, Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Consumo, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, Conferencia Nacional de Transportes, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, Conferencia para Asuntos

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas les dedica un apartado específico. Estos Reglamentos tienen una estructura similar regulando entre otras cosas: naturaleza de la conferencia, su estructura composición y funciones, las convocatorias y el orden del día y el modo de adopción de acuerdos.

De este modo, las Conferencias sectoriales cuentan con regímenes que, aunque en grados diversos, responden a su tipificación como órganos políticos. En éstos, para garantizar que no se degrade el alto nivel político de los miembros de la Conferencia, se regula, de forma muy restrictiva, la cuestión de la delegación de la representación, que en algunos casos se prohíbe y en otros se autoriza pero siempre realizándolo en otros Consejero o alto cargo inmediato.

El funcionamiento de las mismas es también muy desigual<sup>432</sup>, algunas no se han reunido nunca (como por ejemplo la Conferencia Sectorial del Agua, que no ha llegado a constituirse, celebrando una reunión con anterioridad a su constitución, o la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial que tampoco se ha constituido), otras lo hacen con poca regularidad (Mientras que hay conferencias que se reúnen en muchas ocasiones y las que menos lo hacen con una cierta frecuencia. Las que más reuniones han acumulado en los últimos años son las relacionadas con el medio ambiente y la agricultura, a modo de ejemplo, y aunque no se trate estrictamente de conferencias, las que más reuniones han tenido son los Consejos

---

Relacionados con la Unión Europea, Conferencia Sectorial de Cultura, Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Conferencia Sectorial de Industria, Conferencia Sectorial de Pesca, Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, Conferencia Sectorial de Igualdad, Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Conferencia Sectorial del Juego, Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, Consejo Interterritorial de Internacionalización, Conferencia General de Política Universitaria, Conferencia Sectorial de la Inmigración , Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Conferencia Sectorial de Energía, Consejo de Políticas del Juego, Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

<sup>432</sup> VER CUADRO

Consultivos de política agrícola para asuntos comunitarios (57 reuniones en los últimos 5 años), y el de política pesquera para asuntos comunitarios (con 42 reuniones). Sin duda la Conferencia Sectorial que más veces se reúne es la de agricultura y desarrollo rural. Encontramos por tanto un mayor número de reuniones en materias que, siendo competencia de las Comunidades Autónomas en el reparto interno, están en parte en manos de la Unión Europea<sup>433</sup>.

Advierte GARCÍA MORALES que el régimen competencial sobre un sector determina el *quantum* de la colaboración, así como su contenido (participativa si se trata de informar proyectos o sobre temas europeo, financiera en el caso de territorialización de subvenciones o finalista si se determinan objetivos con planes conjuntos). Desde este punto de vista, si las Comunidades Autónomas tiene pocas competencias en las materias a tratar (ej. Pesca), normalmente la Conferencia tendrá poca actividad aumentando el volumen de colaboración cuando existe una mayor interrelación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónoma. Si por el contrario la Comunidad autónoma posee las competencias exclusivas el contenido de la colaboración será normalmente de carácter financiero, en la conferencia se repartirán los créditos estatales<sup>434</sup>.

#### **b.- Composición y estructura orgánica.**

En cuanto a la composición, las Conferencias Sectoriales se estructuran generalmente en el Pleno, la Presidencia y Vicepresidencia, la Secretaría y los órganos de apoyo que se puedan constituir.

---

<sup>433</sup> Anualmente el MINHAP publica los datos de actividad de las Conferencias Sectoriales así como los *Informes sobre Conferencias Sectoriales*, el último en la web el de 2014.

<sup>434</sup> Señala esta autora que las Conferencias que se constituyeron en los primeros años han tenido una mayor consolidación en su funcionamiento, tales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera o las Conferencias Sectoriales de Agricultura, Educación, Medio Ambiente, Asuntos Sociales o el Consejo Interterritorial de Salud en GARCÍA MORALES, María Jesús, "La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 29, nº 86, 2009, p. 74.

Ya en el proyecto de la LOAPA la composición se limitó Ministro y los Consejeros de las Comunidades Autónomas, ésta composición se ha consolidado desde aquel momento, ya que se considera un órgano político al máximo nivel dentro del ámbito sectorial a que se dedique. Las especificidades de cada Reglamento se limitan a considerar la posible participación de otras autoridades políticas, pero únicamente con voz y sin voto, no como miembros de pleno derecho del órgano<sup>435</sup>. Cuestión aparte es el Consejo de Política Fiscal y Financiera con las Comunidades Autónomas, cuya especial composición aparece en la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por parte del Estado varía el número de representantes del mismo; uno en Medio Ambiente, Agricultura y Desarrollo Rural, Turismo, Pesca, Asuntos Laborales y de la Mujer y ocho en la de Consumo.

También falta uniformidad en cuanto a la delegación de la representación autonómica. Está prohibida, sin excepción alguna, en las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural y en la de Pesca. Puede hacerse normalmente, pero en otro Consejero de la Comunidad Autónoma en las de Asuntos Laborales y la Mujer. Cuando excepcionalmente un Consejero autonómico no pueda asistir, o bien es sustituido por otro Consejero de la Comunidad, como sucede en Industria y Energía o bien por la autoridad inmediata de rango inferior de la Consejería, como sucede en la de Asuntos Laborales y en la de la Mujer, o bien por otro que no se determina, como en la de Consumo.

Para asesorar en las sesiones podrán acompañar al Ministro y a los Consejeros personal técnico y asesores. En algunos casos las Conferencias pueden invitar a asistir a sus reuniones a representantes de otros departamentos o de las entidades locales.

La Presidencia de la conferencia la ostenta el Ministro (ex art.4 LPA), aunque ya ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 76/1983, de 5 de

---

<sup>435</sup> Para DUQUE VILLANUEVA el nivel de representación política de las conferencias sectoriales queda devaluado en aquellas que atribuyen también la condición de miembro a otros cargos de nivel inferior, en algunas ocasiones con derecho a voz pero sin derecho a voto. DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, "Las conferencias...op. cit., p. 127.

agosto, que este extremo no significaba otorgarle la condición de superior jerárquico, pero a pesar de ello considera que no cabía “discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la nación” (FJ.13).

Los reglamentos suelen atribuir la Vicepresidencia por regla general a un Consejero elegido por todos los Consejeros. En algunos casos existen dos vicepresidencias, una para el Estado y otra para las CCAA. Las Secretarías estarán adscritas a los diferentes Ministerios, aunque como ya hemos señalado esto no significa que sean un órgano del Estado, simplemente se les presenta el apoyo administrativo para su buen funcionamiento, tendrán por tanto funciones de custodia y archivo de la documentación y apoyo a la Conferencia.

El art. 5.6 de la LRJAPAC, establece que las Conferencias podrán crear grupos de trabajo y comisiones para la preparación estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias de su ámbito material. Las Conferencias han creado con carácter permanente comisiones encargadas de preparar los trabajos de la conferencia, se les encarga informes o la preparación del orden del día. Estas comisiones han dado continuidad y profundidad a las Conferencias, mejorando su funcionamiento y utilidad. También se podrán crear otras comisiones o grupos no permanentes que desarrollen tareas específicas, debiendo precisarse su composición y funciones en sus acuerdos de creación. Es un instrumento útil para el análisis más técnico de los asuntos que deban tratarse.

### **c.- Funciones.**

Las funciones que se les atribuyen a las Conferencias Sectoriales han sido fruto del proceso de reflexión hecho por cada Ministerio responsable de cada Conferencia Sectorial y por la práctica del funcionamiento de estas conferencias. En principio, cualquier materia o problema que esté dentro del ámbito sectorial de cada Conferencia puede ser tratado en ella si media acuerdo de sus miembros, ahora bien, podemos establecer con carácter genérico algunas funciones desarrolladas por estas. Estas funciones van más allá de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, hemos de tener muy en

cuenta aquello establecido en la sentencia sobre la LOAPA (STC 76/1983) que pone de manifiesto que las Conferencias Sectoriales no pueden sustituir las capacidades decisorias de las CCAA<sup>436</sup>.

La primera de las funciones se refiere al intercambio de información, que puede incidir positivamente en el descenso de la conflictividad territorial en vía jurisdiccional. La información de cuáles son las actuaciones que está haciendo la Administración General del Estado en materias de su competencia pero que pueden incidir en las Comunidades Autónomas es primordial para evitar el conflicto.

La segunda de las funciones viene referida a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión del Estado, sobre todo en la elaboración de las normas estatales. Es especialmente útil en aquellos casos en que al Estado le corresponde la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas las de orden ejecutivo. La práctica ha ido consolidando la audiencia previa a las Comunidades Autónomas en estos casos. El hecho de no tener un Senado en el que estén representadas las Comunidades Autónomas hace que las Conferencias Sectoriales se conviertan en un lugar fundamental para la participación de las Comunidades Autónomas en la normativa del Estado. El análisis y debate tanto de las normas en vigor como de las normas que están tramitando las diferentes Comunidades Autónomas o el Estado puede servir para localizar las divergencias antes de que la norma esté aprobada, detectar con carácter previo una posible lesión competencial, no teniendo, por tanto, que recurrir a la vía jurisdiccional para la solución de un conflicto.

En tercer lugar, la participación en la elaboración de normas comunitarias<sup>437</sup>, es decir en la fase ascendente del derecho de la Unión, se puede

---

<sup>436</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, "La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 29, nº 86, 2009, p. 75.

<sup>437</sup> Establecido en el Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de Conferencia Sectoriales, de 30 de noviembre de 1994 (BOE de 22 de marzo de 1995) y en el Acuerdo sobre el Sistema

utilizar también la Conferencia en fase descendente del derecho de la Unión, por ejemplo para la homogeneización de criterios en la transposición de directivas europeas. En relación con la acción exterior del Estado también se considera la audiencia a las Comunidades Autónomas para la transmisión de la información adecuada sobre la negociación o ejecución de convenios y tratados internacionales que afecten a sus competencias.

Una cuarta función se refiere a la adopción de criterios comunes, planes y decisiones conjuntas para la ejecución material de las competencias de ambas Administraciones, que tienen su ejemplo más relevante en la adopción de planes y programas<sup>438</sup> conjuntos (art.7 LRJAPAC), pero también y por su especial composición, constituye un foro de debate y definición de grandes líneas de la política sectorial, a la vez que del intercambio de opiniones y criterios.

Finalmente, es necesario reseñar otra función asumida por las Conferencias Sectoriales que es la distribución territorial de las subvenciones estatales. La Ley de Medidas Fiscales de 1996 (Ley 13/1996, de 30 de diciembre) asoció las Conferencias Sectoriales a la gestión de los créditos existentes en los Presupuestos Generales del Estado, para el cumplimiento de planes y programas conjuntos referentes a competencias de las Comunidades Autónomas, que no se hubiesen podido territorializar. Así, cuando no sea posible el reparto territorial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado los créditos destinados a planes y programas

---

de Representación Autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de marzo de 2005), que atribuyen expresamente esta función a las Conferencias Sectoriales, a las que además habilitan para el desarrollo de los Acuerdos citados.

<sup>438</sup> Los Planes y Programas sirven para articular una acción global para articular una especial interrelación competencial, así como la financiación de la misma, fijando objetivos y aportaciones. Son aprobados por las Conferencias Sectoriales pero no se conozca de forma precisa el grado de participación que tienen las CCAA en la elaboración del Plan, es decir, su capacidad de influencia y determinación de contenidos. GARCÍA MORALES, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", en *Fundación Manuel Giménez Abad*, p.5.

conjuntos, serán las Conferencias Sectoriales las que deban hacer el reparto territorializado.

De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 13/1992), se armonizan así, el poder legislativo del Estado que, en ejercicio de su soberanía financiera, puede consignar créditos en los estados de gastos de sus Presupuestos Generales para cualquier acción de política económica o social, y el orden constitucional y estatutario de competencias, cuando la programación y/o la ejecución de tales políticas correspondan a las Comunidades Autónomas y las consignaciones presupuestarias de créditos no puedan territorializarse en la propia Ley de Presupuestos Generales. Esta es una de las funciones cualitativamente más relevante de las Conferencias sectoriales.

Se ha venido señalando que estas Conferencias no parecen ser un auténtico foro de participación, ello porque existe un claro papel director del Estado en la organización y funcionamiento de las mismas. El Ministro del ramo es quien las convoca<sup>439</sup>, en la práctica este órgano se reúne siempre a instancias del Estado y normalmente para presentar iniciativas del Ministerio correspondiente, así, la crítica recurrente es que el funcionamiento de estas Conferencias depende del talante del Ministro de turno<sup>440</sup>.

#### **d.- Acuerdos.**

El régimen de adopción de acuerdos puede variar de una Conferencia a otra, pero como regla general se utiliza el consenso de los miembros, aunque en otras se toman por una determinada mayoría que varía en según qué reglamentos<sup>441</sup>. En

---

<sup>439</sup> En algunos casos también pueden ser convocadas a instancia las Comunidades Autónomas. Es necesario que se respete el orden del día que éstas hayan podido presentar.

<sup>440</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, "La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 29, nº 86, 2009, p. 75.

<sup>441</sup> Para TORNOS MAS la posibilidad de introducir acuerdos por mayoría en las conferencias sectoriales desnaturaliza el carácter de las mismas, pierden en este caso su

algunas se pide el voto favorable del representante de la AGE y de la mayoría de las Comunidades Autónomas, contemplándose una minoría de bloqueo. Cuando hay varios representantes de una misma Administración estos tendrán un solo voto. La excepción sabida es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, dónde la Administración General del Estado tiene el mismo número de votos que el conjunto de las Comunidades Autónomas.

En principio los acuerdos tienen un valor político, serán necesarias otras piezas para generar vinculación jurídica, bien a través de la aprobación de normas por la instancia competente, bien a través de la suscripción de convenios<sup>442</sup>. Los efectos serán únicamente para las partes que hayan votado a favor, pero el resto de Comunidades Autónomas se pueden adherir a los acuerdos con posterioridad, teniendo efectos para éstas a partir de la firma.

### **2.3.3.- Las Conferencias Sectoriales en el marco de la LRJSP.**

La LRJSP incluye como novedad la obligatoriedad de inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para la válida constitución de las Conferencias Sectoriales u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación<sup>443</sup> (art. 147).

---

naturaleza de ente de colaboración voluntaria, en TORNOS MAS, Joaquín, “Las Conferencias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994, (Ejemplar dedicado a Administración y Constitución: El principio de cooperación), p. 75.

<sup>442</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, “La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 29, nº 86, 2009, p. 75; DUQUE VILLANUEVA indica que los acuerdos producen efectos desde la firma de los mismos pues advierte el artículo 5.5 de la LRJAPAC que los acuerdos de conferencias sectoriales han de ser firmados por el Ministro y por los Consejeros de las diferentes Comunidades Autónomas. DUQUE VILLANUEVA...p.147.

<sup>443</sup> Ya el artículo 145 LRJSP establece la obligatoriedad de la inscripción en este registro de cualquier órgano de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas en el que participe la AGE, para que resulte válida su sesión constitutiva.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes, entre otras y según establece el artículo 148 LRJSP: a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatado al efecto; b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos; c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones; d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico; e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo; f) Fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

La **convocatoria** de las reuniones corresponde al Presidente, a iniciativa propia, o bien cuando lo soliciten una tercera parte de sus miembros, con una periodicidad mínima de un año. La convocatoria debe ir acompañada de un orden del día, propuesto por el Presidente y que especifique en cada uno de los asuntos a tratar su carácter consultivo, decisorio o de coordinación.

Se establece la posibilidad de que la convocatoria, constitución y adopción de acuerdos, se pueda efectuar por medios telefónicos, electrónicos o audiovisuales, en el caso de que el objeto de la reunión fuese el de informar exclusivamente de un proyecto normativo. En este caso, los medios utilizados deberán garantizar la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto.

Cada Conferencia cuenta con un **Secretario**, que será designado por el Presidente de cada Conferencia y cuyas funciones son, entre otras: a) Preparar las reuniones y asistir a ellas con voz pero sin voto; b) Efectuar la convocatoria de las sesiones de la Conferencia Sectorial por orden del Presidente; c) Recibir los actos de comunicación de los miembros de la Conferencia Sectorial y, por tanto, las notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento; d) Redactar y autorizar las actas de las sesiones; e) Expedir certificaciones de las consultas, recomendaciones y acuerdos aprobados y custodiar la documentación generada con motivo de la celebración de sus reuniones; f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de secretario.

Para la **adopción de decisiones** se requerirá la previa votación de los miembros de la Conferencia Sectorial y pueden revestir la forma de acuerdos y de recomendaciones.

Los *acuerdos* suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias y son de obligado cumplimiento y directamente exigibles<sup>444</sup>, salvo para aquellos que hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad.

Cuando el Estado esté ejerciendo funciones de coordinación, en base a sus competencias, el Acuerdo que se adopte será de obligado cumplimiento para todas las Comunidades Autónomas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, aunque en el Acuerdo se incluirán los votos particulares efectuados.

También revestirán la forma de Acuerdos la adopción de Planes conjuntos, de carácter multilateral, para comprometer actuaciones conjuntas para la consecución de objetivos comunes. En este caso, el Acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado y deberá especificar, de acuerdo con la legislación presupuestaria: los objetivos de interés común a cumplir, las actuaciones a

---

<sup>444</sup> De acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

desarrollar por cada Administración, las aportaciones de medios materiales y personales de cada Administración, los compromisos de aportación de recursos financieros, la duración y los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del Plan.

Las *Recomendaciones* tienen como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. En este caso, el compromiso de las partes es a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación, salvo que se haya votado en contra. Los miembros que se aparten de la orientación deberán motivarlo.

La **Comisión Sectorial** es un órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial y está constituida por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado por el Ministro, que ejercerá de Presidente, y un representante de cada Comunidad Autónoma. Ejercerá las funciones de Secretario un funcionario del Ministerio correspondiente. La Comisión Sectorial es el órgano encargado de preparar las reuniones de la Conferencia Sectorial, de realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial, realizar el seguimiento y evaluación de los Grupos de trabajo constituidos y cualquier otra que pueda encomendarle la Comisión Sectorial.

Las Conferencias Sectoriales también pueden crear **Grupos de trabajo** que lleven a cabo las tareas técnicas que se le asignen. Estos Grupos estarán compuestos por Directores Generales, Subdirectores Generales o equivalentes y podrán ser invitados expertos de reconocido prestigio según la materia a tratar. Además, podrán participar organizaciones representativas de intereses afectados, siempre que así lo voten la mayoría de los miembros del Grupo, para recabar propuestas o formular consultas. Estos Grupos pueden tener un carácter permanente o bien temporal.

La LRJSP remite al reglamento la posibilidad de que las Comisiones Sectoriales y los Grupos de Trabajo puedan funcionar de forma electrónica o por

medios telefónicos o audiovisuales, siempre que se garantice la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto.

Hemos señalado que la colaboración necesita intitucionalización, sobre todo de los mecanismos. La regulación jurídica sirve para crear un marco de actuación para las partes, para dar una determinada seguridad, pero la regulación debe ser adecuada a la realidad que pretende regir, de lo contrario puede crear un corsé reglamentario que, en lugar de potenciar estos mecanismos, los haga inútiles.

#### ***2.3.4.- Algunas consideraciones sobre las Conferencias Sectoriales.***

Es necesario que nos replanteemos el sistema de Conferencias Sectoriales, en primer lugar en relación con el número de Conferencias. Existe un gran número de Conferencias que no tienen ninguna actividad, deberíamos utilizar las estructuras de las Conferencias Sectoriales que funcionan bien. Los Grupos de Trabajo que se pueden crear en las mismas pueden ayudar a la especificidad temática sin la necesidad de tener que crear una Conferencia Sectorial ad hoc.

Se debe reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en las mismas. Podría servir de cauce para la participación de las Comunidades Autónomas en la normativa estatal, si se refuerza este tipo de participación en los organismos multilaterales se evita o al menos se minimiza la vía bilateral establecida en algunos Estatutos para esta finalidad. Este refuerzo en la presencia de las Comunidades Autónomas también podría verse reforzado estableciendo una copresidencia en las Conferencias del Ministro y un Consejero elegido, como lo es en muchos de los países de nuestro entorno<sup>445</sup>.

Además es necesaria una mayor transversalidad en el trabajo de las Conferencias, que actúan muchas veces desconectadas las unas de las otras, como ha puesto de manifiesto GARCÍA MORALES en el sistema alemán en las Conferencias Sectoriales

---

<sup>445</sup> Vid. GARCÍA MORALES, María Jesús, "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 29, nº 86, Mayo/Agosto, 2009., p. 93

participan representantes de otras además de funcionar una Oficina de enlace de los Länder en Austria o la “Casa de los Cantones” en Suiza, espacio físico en dónde se reúnen los Secretariados de las Conferencias para poner en común sus trabajos y prestarse información y ayuda<sup>446</sup>.

El funcionamiento de una Conferencia Sectorial, depende en exceso de la voluntad del ministerio correspondiente, de su mayor o menor sensibilidad con respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de su departamento. Además, existe una escasa formalización de los acuerdos de las Conferencias, que deben de ser de ordinario adoptados por unanimidad, y cuyo cumplimiento o incumplimiento tan solo depende de factores políticos y no jurídicos.

Las conferencias sectoriales constituyen en nuestro ordenamiento un instrumento esencial y nuclear del sistema de relaciones intergubernamentales en su dimensión multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Debería haber una mayor información del funcionamiento de las conferencias sectoriales para que pueda existir una debida fiscalización de su actividad y de las de los ejecutivos que las integran.

Sería necesario hacer una ejercicio de uniformización del régimen de funcionamiento de las distintas conferencias, así como la interrelación con el resto de mecanismos de cooperación, como la Conferencia de Presidentes o un Senado reformado.

---

<sup>446</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, *Revista de estudios autonómicos*, nº. 1, 2002 (Ejemplar dedicado a: La Cooperación en el Estado Autonómico), p. 93; otros muchos trabajos se han manifestado sobre la necesidad de una mayor coordinación entre las diferentes Conferencias: GARCÍA MORALES, María Jesús, ARBÓS I MARÍN, Xavier, MONTILLA MARTOS, José Antonio, *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 26-27.

Podría ser también positivo que el sistema de conferencias sectoriales en el que se produce colaboración con carácter vertical pasara también al plano horizontal. La cooperación horizontal de carácter multilateral sectorial es nula en nuestro sistema, no existen foros de encuentro para que se produzca. Esto podría ser positivo entre otras cosas para la eficiencia compartiendo experiencias y buenas prácticas, también para acordar posiciones comunes en diversos temas de competencia autonómica, dando al sistema homogeneidad y también para la solución de conflictos.

Resulta necesario finalmente poner de manifiesto la potencialidad que tienen las Conferencias Sectoriales para evitar y solucionar conflictos. Si conseguimos articular correctamente la participación de las Comunidades Autónomas a través de ellas en la normativa del Estado se pueden detectar de manera temprana posibles invasiones competenciales, pudiéndose modificar la norma en fase de elaboración y no tener que acudir a la vía jurisdiccional.

### **3.-LA COOPERACIÓN BILATERAL**

#### **3.1.-Las Comisiones Bilaterales.**

Las Comisiones Bilaterales son el principal órgano de expresión de bilateralidad en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se configuran como el cauce de diálogo y entendimiento que reúne a responsables de la Administración del Estado y de cada una de las Comunidades autónomas para intercambiar información, tratar asuntos de interés común y poder llegar a acuerdos que solucionen posibles contenciosos entre el Estado y la respectiva Comunidad, permitiendo una pacífica aplicación de la normativa propia de cada Administración. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación surgen de la necesidad de establecer formas de relación institucionalizada que complementen los órganos de colaboración en los que las relaciones se llevan a cabo de forma multilateral.

Aunque parece una creación reciente, éstas han existido desde los inicios de la andadura del Estado autonómico a principios de los años ochenta, ya en 1984 se constituye la Junta de Cooperación entre el Estado y Navarra que estaba prevista en la LORAFNA<sup>447</sup>, y poco a poco se han ido generalizando al resto de Comunidades Autónomas<sup>448</sup>.

Los Acuerdos Autonómicos de 1992 dieron un impulso importante a las relaciones de colaboración, en ellos se valoraban las Comisiones Bilaterales de Cooperación como el cauce político más adecuado para atender a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma constituyendo “el instrumento más afectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma”

Su reconocimiento llegó con la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJAPAC efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. El artículo 5.1 LRJAPAC establece la posibilidad por parte de la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas de “*crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito*

---

<sup>447</sup> La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), establecía en su artículo 69: “Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley orgánica, serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia”

<sup>448</sup> En 1987 se constituyen Comisiones Bilaterales con Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía, en 1988, con Murcia y la Rioja, en 1989, con las Islas Baleares, en 1990, con Aragón y Canarias, en 1991, con Cantabria, en 1992, con Castilla y León y Extremadura, en 1993, con el Principado de Asturias, en 1995, con Ceuta y Melilla, en 1996, con Castilla-La Mancha y en 2000 con la Comunitat Valenciana y la Comunidad de Madrid. (VER CUADRO)

*general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”, definiendo seguidamente en su apartado 2 las Comisiones Bilaterales de Cooperación como “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” estableciendo que la creación de las mismas se realizará mediante acuerdo y que, este acuerdo determinará los elementos esenciales de su régimen.*

No era muy utilizada, pero la modificación del artículo 33 LOTC llevada a cabo mediante Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, dio un nuevo impulso a estas Comisiones residenciando en las mismas la solución de conflictos previa a la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte, los Estatutos reformados durante la oleada de reformas de la VIII Legislatura regularon de manera mucho más extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. De este modo, los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura<sup>449</sup> crean nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación como órganos permanentes de cooperación de carácter general. El fortalecimiento de las Comisiones Bilaterales estatutarias ha impulsado la actividad de otras Comisiones Bilaterales de Cooperación tradicionales.

Por lo que respecta a su **composición**, en relación a la Administración general del Estado es la misma en todos los casos y está integrada por: Ministro de Administraciones Públicas, Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y Director General de Política Autonómica. Por su parte, la representación autonómica, la composición es diversa, según cada Comunidad Autónoma, figurando Consejeros, Viceconsejeros,

---

<sup>449</sup> A pesar de su creación todavía no se ha constituido.

Directores Generales, Secretarios Generales y Secretarios Generales Técnicos. Variarán en cada caso según la materia a tratar.

*Se establece como funciones de las mismas; Impulsar programas y posibles actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales; Servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo para evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones; Arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesen a las citadas Administraciones en asuntos de su competencia; Eliminar cualesquiera asuntos que afecten a ambas partes y, en particular, los que tengan por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencia; Diseñar mecanismos de colaboración mutua en las distintas áreas en que pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.*

*En relación con su funcionamiento, en general se establece que actuarán con un mínimo de formalismo y con la máxima flexibilidad operativa y funcional, así como que las reuniones tendrán una periodicidad regular. Asimismo, se establece que el orden del día se fijará de común acuerdo por ambas representaciones y se convocarán las reuniones con un plazo mínimo de 72 hora de antelación, salvo casos de urgencia apreciada por las dos representaciones.*

*Las Comisiones adoptarán sus acuerdos por consenso de ambas representaciones y deben levantar Acta de cada una de la sesiones, ahora bien, tan sólo se establece la obligatoriedad de publicación de los mismos el Boletín Oficial del Estado y en los diarios oficiales de la comunidad autónoma respectiva en el supuesto previsto en el art. 33.2 LOTC, en los demás casos dicha publicación es tan sólo potestativa.*

## COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN NO ESTATUTARIAS

Comisión Bilateral	Fecha de constitución	Normas de organización y funcionamiento publicadas
Comunidad Foral de Navarra	24 de septiembre de 1984	
Comunitat Valenciana	9 de marzo de 1987	Orden de 25 de julio de 2000 (BOE nº189 – 08/08/2000)
Galicia	26 de junio de 1987	Orden APU/645/2003, de 12 de marzo (BOE nº71 – 24/03/2003)
País Vasco	29 de junio de 1987	
Región de Murcia	15 de julio de 1988	
La Rioja	28 de julio de 1988	
Illes Balears	10 de enero de 1989	Resolución de 25 de noviembre de 2005 (BOE nº297 – 13/12/2005)
Cantabria	30 de abril de 1991	Orden APU/173/2003, de 17 de enero (BOE nº31 – 05/02/2003)
Extremadura	11 de febrero de 1992	Resolución de 9 de mayo de 2005 (BOE nº125 – 26/05/2005)
Principado de Asturias	15 de diciembre de 1993	Orden APU/2998/2004, de 13 de septiembre (BOE nº225 - 17/09/2001)
Canarias	15 de diciembre de 1994	Orden 1 de agosto de 2001 (BOE nº212 – 04/09/2001)
Ciudad de Ceuta	24 de julio de 1995	
Ciudad de Melilla	24 de julio de 1995	
Castilla La Mancha	8 de febrero de 1996	Orden de 26 de octubre de 2000 (BOE nº271 – 11/11/2000)
Madrid	3 de octubre de 2000	Orden de 4 de octubre de 2000 (BOE nº254 – 23/10/2000)

Algunas de las Comunidades Autónomas que reformaron sus Estatutos durante la VIII Legislatura regularon de manera expresa en sus Estatutos las Comisiones Bilaterales de Cooperación: Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura<sup>450</sup>, elevando el rango de su regulación y estableciendo algunas cosas más de las que recoge la LRJAPAC.

El elemento novedoso en los nuevos Estatutos<sup>451</sup> es la dimensión estructural de la bilateralidad a través de las nuevas Comisiones Bilaterales y sobre todo en los procedimientos de adopción de decisiones con las previsiones de participación de una Comunidad en competencias estatales a través normalmente de la elaboración de informes preceptivos no vinculantes<sup>452</sup>.

Sobre la naturaleza jurídica de estas Comisiones se pronunció la STC 31/2010, de 28 de junio en donde tras señalar el Estatuto como norma válida para

---

<sup>450</sup> Las denominaciones de estas comisiones varían de Estatuto en Estatuto, así se habla de Comisión Bilateral de Cooperación en (Andalucía y Aragón), Comisión Bilateral (Cataluña), Comisión de Cooperación (Castilla y León y Extremadura), o Junta de Cooperación (Navarra).

<sup>451</sup> Sobre la constitucionalidad de la regulación estatutaria de las comisiones bilaterales de cooperación: RIDAURA MARTINEZ, M<sup>a</sup> Josefa, "Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español", en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n<sup>o</sup> 60-61, 2007, establece que "no debería plantear conflictos, ya que con ellas no se afectaría a las relaciones multilaterales. Ahora bien, aún en este caso, existen serias limitaciones materiales, pues su correcto encaje estatutario depende de que su regulación y configuración se circunscriban al tratamiento de cuestiones que afectan de forma particular a una comunidad autónoma. Aún así, entendemos que su encaje está también en función de «su no exclusividad» como mecanismo de relación entre el Estado y las comunidades autónomas. Esto es, la regulación estatutaria de las comisiones bilaterales no ha de suponer una eliminación de las relaciones multilaterales, pues estas últimas deben conservar el carácter de medio idóneo de colaboración en asuntos de interés común.", p. 76.

<sup>452</sup> GARCÍA MORALES, María Jesús, "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 29, n<sup>o</sup> 86, Mayo/Agosto, 2009, p. 95.

regular las Comisiones Bilaterales, advierte “en relación con la bilateralidad que:” *incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado «central» o «general», dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9).*”(FJ13)

En relación con las Comisiones Bilaterales, afirma la STC 31/2010 (F.J. 115) que ésta «se define como marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado, en ningún caso entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña»; por ello, «siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser (...), las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral».

Las nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación son paritarias, están presididas por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y un Consejero de la Comunidad Autónoma correspondiente, siendo la presidencia rotatoria. Adoptan sus acuerdos por consenso de las dos partes y cuentan con órganos de apoyo, subcomisiones y grupos de trabajo.

Todas las Comunidades Autónomas han constituido ya su Comisión Bilateral. De las no estatutarias 9 de ellas cuentan con norma de organización<sup>453</sup> según datos de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

---

<sup>453</sup> ORDEN de 25 de julio de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento; Orden APU/645/2003, de 12 de marzo (B.O.E. nº 71 - 24/03/2003), por la que se dispone la publicación del acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia; Resolución de 25 de noviembre de 2005 (B.O.E. nº 297 - 13/12/2005), de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears; Orden APU/173/2003, de 17 de enero (B.O.E. nº 31 - 05/02/2003), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria; Resolución de 9 de mayo de 2005 (B.O.E. nº 125 - 26/05/2005), de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, así como las nuevas normas de organización y funcionamiento; Orden APU/2998/2004, de 13 de septiembre (B.O.E. nº 225 - 17/09/2004), de 13 de septiembre, por la que se dispone la publicación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias; Orden de 1 de agosto de 2001 (B.O.E. nº 212 - 04/09/2001), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias; Orden de 26 de octubre de 2000 (B.O.E. nº 271 - 11/11/2000), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Orden de 4 de octubre de 2000 (B.O.E. nº 254 - 23/10/2000), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento.

La asimetría y la bilateralidad, según CAAMAÑO, “forman parte del código genético de la Constitución misma. Tan es así que las comisiones bilaterales –hoy recogidas en los Estatutos de Autonomía de nueva generación- nacieron como espacios necesarios de encuentro político en la década de los ochenta del siglo pasado sin que existiese previsión legal alguna, regulándose por primera vez, años después, mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art.5)”<sup>454</sup>, ahora bien, entendidas de manera complementaria a la multilateralidad, que debe ser la piedra angular de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales.

### **La regulación de la LRJSP**

Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, regula algunos aspectos de estas Comisiones, así, en su artículo 153 define las Comisiones Bilaterales de Cooperación como “*órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla*” para seguidamente establecer que estas ejercerán “*funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma*”.

La nueva regulación establece también la posibilidad de crear Grupos de Trabajo, que permiten un funcionamiento más eficaz e introduce una novedad para la adopción de acuerdos, que se puedan adoptar por videoconferencia o por medios electrónicos. Esto permite que los miembros no se tengan que desplazar y que sea más fácil establecer agendas.

---

<sup>454</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Ediciones Turpial, Madrid, 2014, p. 52.

En relación con la adopción de decisiones señala que *“revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio”* de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que el acuerdo será certificado en el acta.

Finalmente establece una cláusula “sin perjuicio” para la aplicación de lo aquí regulado que será aplicable *“sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales.”*

## CONCLUSIONI

### I.- SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE E SULLO STATO AUTONOMICO

Il modello di Stato Autonomico ha dato alcune risposte, più o meno efficaci, ai problemi riguardanti l'articolazione dello Stato, anche se, attualmente, ci troviamo a dover affrontare un problema di legittimità del sistema. La nostra Costituzione ha aperto la porta a un processo di decentralizzazione politica che ha portato ad uno Stato fortemente decentrato ma con pochi meccanismi per la sua articolazione. Negli ultimi anni abbiamo visto come siano sorte un gran numero di tensioni fra lo Stato e le Comunità Autonome, le quali hanno toccato il loro picco con le recenti tensioni relative al "diritto di decidere". Inoltre, la crisi economica ha messo sul tavolo una nuova questione a proposito dell'efficienza e delle spese delle amministrazioni autonome, con la conseguenza che si sono definite posizioni contrapposte che puntano, le une al ritorno ad uno Stato maggiormente unitario, e le altre alla separazione di qualche Comunità Autonoma dello Stato. Davanti a tali posizioni, si delinea una terza via, ovvero quella di optare per la trasformazione in chiave federale dello Stato.

Tale posizione, secondo la nostra prospettiva, consente di puntare alla unità nella diversità e ci permette di ricercare le disfunzioni presenti nel nostro Stato e superarle, creando un quadro di convivenza che possa risultare adeguato, senza con ciò dover abbandonare il cammino che la nostra organizzazione territoriale già stava seguendo. Infatti, la c.d "federalizzazione" dello Stato è lo sbocco logico del nostro sistema.

Come abbiamo evidenziato, il nome non "fa la cosa", ci sono Stati federali che si qualificano in questi termini ma che, nella pratica, non lo sono, come nel caso di molti Stati latinoamericani e, di contro, esistono Stati che non si denominano federali e tuttavia presentano un ben maggior grado di decentralizzazione rispetto

a questi. Nella teoria costituzionale il nome non è decisivo, ciò che conta maggiormente è il carattere reale delle istituzioni, la loro struttura e il funzionamento. Dal punto di vista politico, invece, la questione cambia, il nome non è per nulla indifferente, un nome o un altro possono creare adesione o rifiuto.

Così, la federalizzazione del nostro Stato può o meno comportare un cambio di denominazione, si può optare per la denominazione Stato Federale o possiamo continuare a denominarci Stato Autonomo. Gli Stati federati possono passare a una nuova denominazione e chiamarsi Stati ovvero mantenere la denominazione precedente di Comunità Autonome. Di fatto, l'ambito comparato ci mostra l'esistenza di una varietà di denominazioni delle entità federate (Stati, Cantoni, Province..).

Pertanto, la "federalizzazione" non presuppone, di per sé, un maggior grado di decentralizzazione, ma ciò che invece presuppone è una maggiore interrelazione e partecipazione fra le parti.

Inoltre, il dibattito che considera la sovranità originaria per gli Stati membri e solamente derivata per la Federazione come caratteristica di questo tipo di Stato, è una concezione superata; è necessario, pertanto, smentire l'idea che una federazione esista solamente quando nasca come unione di differenti Stati indipendenti. Esistono anche Stati unitari che si federalizzano. Infine, occorre tenere in considerazione che all'interno degli Stati Federali non esiste un unico modello, bensì esistono tanti modelli quanti sono gli Stati federali stessi.

Così, al fine di definire quando si è di fronte ad uno Stato federale, la dottrina ha determinato quali sono le caratteristiche strutturali più comuni nel federalismo. Il nostro è uno Stato composto, la dottrina maggioritaria di diritto comparato include lo Stato spagnolo all'interno del sistema federali, e parimenti lo fa il "Forum of Federations", dal momento che soddisfa, anche se in maniera incompleta, molte delle caratteristiche che si utilizzano per definire uno Stato Federale.

E' per questo che è necessario intraprendere una riforma costituzionale in chiave federale della organizzazione territoriale in cui, come minimo, si includano alcuni aspetti fondamentali quali sono l'incorporazione della mappa delle comunità autonome, il chiarimento del riparto delle competenze, l'articolazione dei meccanismi di collaborazione, cooperazione e partecipazione, la riforma del Senato e le basi di un nuovo modello di finanziamento.

Una volta definita la mappa delle comunità autonome, questa dovrebbe essere inclusa nella Costituzione, e dovrebbe altresì essere eliminato il diritto transitorio ivi contenuto, e cioè tutti quei precetti che hanno a suo tempo permesso l'accesso all'autogoverno e la decentralizzazione dello Stato i quali, una volta terminato il processo autonomico, avranno perso la loro rilevanza.

E' necessario chiarire il riparto di competenze nella Costituzione. Nel nostro sistema vige il "principio dispositivo", il riparto dei poteri si realizza mediante un gioco fra la Costituzione e gli Statuti di Autonomia. Così, le Comunità Autonome, attraverso i loro Statuti di Autonomia potranno assumere tutte le necessarie con la limitazione di quelle previste nell'articolo n. 149.1 della Costituzione come competenze esclusive dello Stato.

Negli Stati federali il riparto delle competenze si realizza nella Costituzione. Sarebbe necessario includere nella stessa il riparto delle competenze, con un sistema basato su di un elenco in cui si stabiliscano le competenze dello Stato e una clausola residuale in favore delle Comunità autonome, oppure con un sistema di doppio elenco in cui si indichino quali competenze spettano allo Stato, quali alle Comunità autonome e si stabilisca una clausola residuale in favore di queste ultime. Con ciò, e non essendoci norma delimitatrice di competenze, si potrebbe modificare la natura degli Statuti e cioè che vengano approvati unicamente dalle Comunità Autonome stabilendo - al fine di garantirne la costituzionalità - un ricorso preventivo innanzi al Tribunale Costituzionale .

L'articolazione dei meccanismi di cooperazione, collaborazione, coordinamento e partecipazione risulta fondamentale per un esercizio più efficace

delle competenze. Durante questi anni, il processo di decentralizzazione dello Stato non è stato accompagnato dalla implementazione di meccanismi di interrelazione, né di carattere verticale, fra lo Stato e le Comunità Autonome, né di carattere orizzontale, delle Comunità autonome fra di loro. Di fatto, abbiamo dovuto aspettare sino al 2004, con la creazione della Conferenza dei Presidenti, per vedere riuniti per la prima volta il Presidente del Governo con i Presidenti delle Comunità autonome.

Il principale problema della cooperazione, oltre alla mancanza di un contesto istituzionale in cui possa avere luogo e degli ostacoli esistenti per la firma di accordi (“convenios”), si riscontra nella volontà politica di cooperare. Cooperare o non farlo dipende dalla volontà del Governo di turno e nel nostro Stato non esiste una reale cultura federale; infatti la Conferenza dei Presidenti non si riunisce dall’anno 2012.

Ulteriore questione che deve essere affrontata per il miglior funzionamento dello Stato è la riforma del Senato. La necessità di avere una seconda Camera che rappresenti gli Stati membri negli Stati decentralizzati è risaputa. La nostra Costituzione stabilisce che il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale, ma nella pratica ciò non si verifica, né per la sua composizione, né per le sue funzioni. Nel nostro sistema, il Senato funziona come una camera di seconda lettura sempre soggetta al Congresso e risulta, pertanto, molto poco utile. E’ necessaria una Camera in cui siano rappresentate le Comunità Autonome e dove si possa articolare la partecipazione delle stesse nella politica dello Stato.

Altro tema pendente che è necessario affrontare è la riforma del finanziamento delle Comunità Autonome, posto che spetta ad esse esercitare il grosso delle competenze relative allo stato sociale.

E’ fondamentale, inoltre, che tutte queste riforme, che permetterebbero un miglior funzionamento dello Stato, vengano accompagnate da un nuovo patto federale. Quasi tanto importante quanto la riforma costituzionale è anche il mutamento della cultura politica, sebbene questo sia più difficile da realizzarsi dal

momento che presuppone un cambiamento di mentalità. Infatti, il cambiamento nella struttura costituzionale è un passo importante e una cosa può portare all'altra, ma risulta imprescindibile per il buon funzionamento del sistema che tutti gli attori (Stato, Comunità Autonome, partiti politici) interiorizzino la cultura federale e operino in base ai principi di cooperazione, partecipazione e lealtà federale.

## **II. - SULLE RELAZIONI DI COOPERAZIONE E CONFLITTO.**

Dobbiamo distinguere tra i concetti di collaborazione in senso stretto o dovere di diligenza, il coordinamento, la cooperazione e la partecipazione. La collaborazione in senso stretto consiste nel "dovere di diligenza", non è sancita nella Costituzione ma è invece regolata a livello legale. E' un obbligo giuridico, a proposito del quale il TC ha affermato "che non è necessario per giustificare precetti concreti, è implicito nella essenza stessa della forma di organizzazione territoriale dello Stato che si fonda nella Costituzione" STC 18/1982 (FJ14).

Il coordinamento è invece prevista dalla Costituzione (art. 149.1 n.13, 15 e 16), costituisce un regime di competenza formale e non si può realizzare all'infuori dei casi previsti dalla Legge. Non si configura come un dovere giuridico-costituzionale.

La cooperazione, invece, è sempre di carattere volontario e non è regolata nella Costituzione. Non incide sulla titolarità della competenza, ma unicamente sulle modalità di esercizio. Costituisce un regime di competenza sostanziale.

Nella partecipazione solo uno dei soggetti coinvolti è titolare della competenza, però ammette la partecipazione dell'altro, senza alterare la titolarità della competenza e rimanendo esso stesso il soggetto abilitato ad adottare le decisioni.

Le Comunità autonome e lo Stato devono prendere coscienza della bontà della cooperazione. Certamente, relazioni forti fra le Comunità Autonome e lo Stato favorirebbero il funzionamento efficace e armonico del tutto. In questo senso, la cooperazione non solo favorisce l'efficacia ma anche l'efficienza, vale a dire che l'azione istituzionale non sarà soltanto efficace nel conseguimento delle mete indicate, ma che ciò avverrà in modo più efficiente, attraverso un miglior utilizzo delle risorse.

Dobbiamo rafforzare la cooperazione orizzontale. La cooperazione fra le Comunità Autonome può servire per una maggiore armonizzazione dello Stato. Questo tipo di relazioni permettono fra le altre cose che le Comunità Autonome possano far fronte ai problemi comuni che superano il proprio ambito territoriale di azione, senza la necessità di una intromissione del potere centrale, nelle materie a queste attribuite. Il fatto che varie Comunità Autonome lamentino qualcosa, è servito come pretesto allo Stato per regolare ed esercitare competenze attribuite alle stesse. Le relazioni intergovernative di carattere orizzontale permettono che le competenze siano esercitate da coloro a cui sono legalmente attribuite, vale a dire, dalle Comunità Autonome. Fornisce inoltre un'alternativa al decentramento della competenza, questa questione, che è emersa nel dibattito politico degli ultimi mesi, potrebbe essere risolto se le Comunità autonome cooperassero fra di loro. La cooperazione permette alle Comunità Autonome una gestione più efficace delle loro competenze, potendo ridurre le spese e gli sforzi. Ma la cooperazione, non solo ci offre la possibilità di far fronte a interessi comuni, ma anche a interessi contrapposti, potendo rappresentare una via per la soluzione dei conflitti tra le Comunità Autonome. Un altro dei vantaggi della cooperazione è la possibilità che le Comunità Autonome possano concertare una posizione comune su determinati problemi, rafforzando la loro posizione negoziale nei confronti dello Stato.

L'esistenza di spazi di concertazione fra le Comunità Autonome, permette inoltre la messa in moto di meccanismi multilaterali evitando che si debba ricorrere alla bilateralità.

L'estrema rigidità derivata dall'articolo 145 della Costituzione e la remissione realizzata dallo stesso, per la realizzazione dei presupposti, requisiti e termini nei quali le Comunità Autonome possono stipulare accordi ("convenios") per la gestione e prestazione di servizi propri, così come la determinazione da parte degli Statuti del carattere e effetti corrispondente alla comunicazione alle Corti Generali, fan sì che, in pratica, la cooperazione orizzontale mediante questi strumenti sia poco agile e piena di problemi. I problemi, come abbiamo visto, derivano dalla molteplicità delle normative, molte volte non coincidenti, contenute nei vari Statuti di autonomia. La maggior parte degli Statuti hanno denaturato il termine "comunicazione", dando la possibilità alle Corti Generali di riqualificare un "convenio" in un "acuerdo", facoltà, questa, che non è loro propria, dal momento che dovrebbe essere una funzione degli statuti la determinazione di ciò che si intende per l'uno o per l'altro. Altri hanno tramite aggiunto una formalità parlamentare incompatibile con la agilità che dovrebbero avere questi strumenti. E' necessario, pertanto, che si renda omogenea la regolamentazione dei "convenio" e degli "acuerdo" di cooperazione fra le Comunità Autonome, eliminando le restrizioni non necessarie e convertendo i "convenio" in uno strumento utile, agile ed efficace.

La Conferenza dei Presidenti è uno strumento essenziale per la cooperazione nel nostro Stato. Sarebbe necessario ritornare a dare impulso al suo funzionamento e procedere alla sua istituzionalizzazione ma, soprattutto, sarebbe necessario che ci sia la volontà politica perché funzioni. Inoltre, la Conferenza dei Governi delle CCAA, presuppone un gran passo per la cooperazione orizzontale, ma è necessario che esista un foro istituzionalizzato di relazioni al più alto livello, fra i Presidenti delle Comunità Autonome, senza la partecipazione dello Stato, e cioè una Conferenza dei Presidenti di carattere orizzontale. Al contempo, la Conferenza dei Governi delle CCAA dovrebbe essere mantenuta e realizzare da una parte il lavoro di preparazione della Conferenza dei Presidenti e dall'altra dedicarsi alla cooperazione in ciascun settore, nello stesso modo in cui lo fanno le Conferenze Settoriali sul piano verticali.

La cooperazione multilaterale di carattere settoriale che si realizza in seno alle Conferenze settoriali costituisce il maggior referente nella cooperazione che si

registra nel nostro Stato. In tal senso sarebbe necessario dare impulso a una maggiore trasversalità nel lavoro delle Conferenze Settoriali e una maggior coordinazione e interrelazione fra di loro. Per una maggiore istituzionalizzazione, le Conferenze Settoriali che non lo hanno ancora fatto dovrebbero approvare i loro regolamenti. Le Conferenze dovrebbero soprattutto rafforzare la loro funzione di cauce per la partecipazione delle Comunità Autonome alla normativa dello Stato che possa incidere sulle loro competenze, così come la loro utilità come foro di interscambio di informazione (l'interscambio di informazione sulla normativa e sulle politiche che sono portate avanti da parte dei differenti attori può far sì che diminuisca la conflittualità giurisdizionale, posto che le possibili discrepanze si possono individuare e dirimere nella fase della elaborazione della norma e non quando questa è già stata approvata).

Nell'ambito della cooperazione bilaterale le Commissioni Bilaterali di Cooperazione possono essere di grande utilità. Anche se il nostro chiaro impegno è il rafforzamento dei meccanismi multilaterali di cooperazione, queste Commissioni sono uno strumento essenziale per l'interscambio di informazione, la partecipazione, la cooperazione e l'analisi dei progetti normativi che abbiano incidenza sulle competenze autonome, ma soprattutto per la risoluzione stragiudiziale dei conflitti. In tale ambito dovrebbe essere generalizzato il regime stabilito dalle Commissioni Bilaterali Statutarie al resto delle Commissioni bilaterali non riconosciute statutariamente dalle loro Comunità Autonome.

L'implementazione dei meccanismi di cooperazione e dialogo fra gli attori territoriali e il rafforzamento dei meccanismi di risoluzione stragiudiziale dei conflitti dovrebbero far diminuire la conflittualità nel nostro Stato in sede giudiziale. Il sorgere dei conflitti potrebbe essere registrato anticipatamente e conseguentemente scatterebbero i meccanismi di dialogo per arrivare a una soluzione lasciando la via giurisdizionale solo come ultima eventualità. Così, sia l'esistenza di alcuni interessi comuni (far fronte a interessi comuni) o contrapposti (soluzione dei conflitti), e nel caso della cooperazione orizzontale anche il fatto di adottare una posizione comune (maggior forza e pressione davanti allo Stato),

fanno della cooperazione uno strumento imprescindibile per la corretta articolazione dello Stato autonomo e per una maggior coesione dello stesso.

La costituzionalizzazione e la definizione in termini chiari del sistema di riparto delle competenze aiuterà anche la diminuzione della conflittualità dal momento che influirà nella delimitazione delle competenze e pertanto si prevede che si genereranno meno conflitti.

Da ultimo, non ci rimane che sollevare un'ultima questione, che, nonostante la sua apparente semplicità, è forse la più difficile da modificare: è necessario generare una cultura federale o una cultura della cooperazione. La cooperazione, come già si è segnalato, è di carattere volontario, pertanto se non si percepiscono i benefici ad essa riconducibili e si rimane ancorati ad un individualismo perverso, la cooperazione è destinata al fallimento. Anche se riuscissimo ad effettuare tutte le riforme legislative e costituzionali, senza una volontà di cooperare, di arrivare ad accordi, di poter realizzare un progetto comune, la cooperazione non potrebbe funzionare.



## BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF, R y RAMOS GALLARÍN, J.R, "Toward Federal Democracy in Spain: An examination of Intergovernmental Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, nº 27, 1997, pp. 1-38.

AGUADO RENEDO, César, "Informe sobre el Senado italiano", en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008. pp 131-190.

AGUDO ZAMORA, Miguel, "La aplicación de la STC 31/2010 al Estatuto de Andalucía", en *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, (coord.) Enrique Álvarez Conde, Cecilia Rosado Villaverde, Francisco Javier Sanjuán Andrés, 2011, pp.. 489-508

AGUIAR DE LUQUE, Luís "La participación del Senado en la función legislativa : una propuesta" en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona : Institut d'Estudis Autonòmics, 1996, pp. 339-353.

AGUIAR DE LUQUE, Luís; PÉREZ TREMPES, Pablo, *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

AGUIAR DE LUQUE, Luis. "Poder Judicial y Reformas Estatutarias", Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial. *Revista General del Derecho Constitucional*, nº1. Madrid 2006. Iustel. pags 55 a 96.

AGUIAR DE LUQUE, LUÍS. *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Thomson. Aranzadi. 2005.

AHUMADA RUÍZ, Marian, “La Cámara de los Lores”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José, *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp. 215-286.

AJA FERNANDEZ, Eliseo, *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 1999.

AJA FERNANDEZ, Eliseo, *Federalismo y Reforma Constitucional*, Alianza Editorial, 2014

AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas». En: Tornos, Joaquín (dir.). *Informe Comunidades Autónomas 2000*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2001.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo “La Conferencia de Presidentes en el Estado Autonómico”, *Informe Comunidades Autónoma. TORNOS, J (Dir.) 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2006, pp. 789-801.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, “La Conferencia de presidentes en el Estado Autonómico” en *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo. AGUIAR DE LUQUE, Luís (Coord.)*, 2005. pags. 823-840.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, “Autonomies: Reflexiones sobre la Conferencia de Presidentes” en *Revista Valenciana d’ Estudis Autonòmics*, nº 43-44. 2004 (Ejemplar dedicado a: Europa en la encrucijada), pp.61-73.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, "Perspectivas de la reforma constitucional del Senado" *La reforma del Senado: debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, en colaboración con el Senado, Madrid, 21 de septiembre de 1994*, Madrid: Senado: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 211-223.

AJA, Eliseo "¿Como debe ser la reforma del Senado? De los Gobiernos autonómicos", *El País*, 2 de mayo de 2004.

AJA, Eliseo, ALBERTI ROVIRA, Enoch, RUIZ RUIZ, Juan José. *La reforma constitucional del Senado*, Foro, CEPC, Madrid 2005.

AJA, Eliseo, VIVER PI-SUNYER, Carles, "Valoración de 25 años de autonomía", en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 23. Núm. 69. Septiembre-Diciembre 3003. págs. 69-113.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna" en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

ALBERTI ROVIRA, Enoch., "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, pp. 107-128.

ALBERTI ROVIRA, Enoch., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986 .

ALBERTI ROVIRA, Enoch "Unión Europea y Comunidades Autónomas, el posible papel del Senado", en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp 103-123.

ALBERTI ROVIRA, Enoch “Estado autonómico e integración política”. *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1993.

ALBERTI ROVIRA, Enoch, “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía” en RUÍZ-RICO, G (coord.) *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Valoració general de la Sentència”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Barcelona, 2010, pp. 9-68.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La participació de les Comunitats Autònomes en Institucions de l’ Estat en els nous Estatuts d’Autonomía”. *Activitat Parlamentària*, nº15, Especial Relacions Intergovernamentals, 2008.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14. 1985.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Relaciones entre las Administraciones Públicas” en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, LEGUINA VILLA, J. y SANCHEZ MORÓN, M. (Dir.), Tecnos, Madrid, 1993.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado” *Foro, Nueva época*, núm. 2/2005, pp. 359-407.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, “La función legislativa del nuevo Senado (apuntes para una reforma constitucional)”, *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 295-310.

ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, nº 65, 2006. págs. 147-190.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias”, *Foro Nueva Época*, nº.5, 2007.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*. Madrid: Iustel, 2007.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, Vol II.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar “Sobre nuestro Senado y su posible reforma” en *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 281-294.

ANDERSON, George “La relevancia política del federalismo del siglo XXI”, en TUDELA ARANDA, José y KNÜPLING, Félix (ed.) *España y modelos de federalismo*, CEPC, Fundación Manuel Gimenez Abad, Madrid 2010.

ANDERSON, George. *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid 2008 (Título Original *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press- Forum of Federations, 2008), pp. 21-22.

ANZON, A.: *La bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milán, 1995.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel “¿Qué reforma constitucional?”, *Revista d' Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006, pp. 101-124.

ARAGÓN REYES, Manuel. “Estado jurisdiccional autonómico”, *RVAP*, nº16, 1986,  
ARAGÓN REYES, Manuel. “Problemas actuales de la organización territorial del Senado: En torno al libro de J.J Solozabal: “Las bases constitucionales del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, 1998, pp. 169 y sig.

ARANDA ALVAREZ, Elviro: “Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo”, en *Revista de las Cortes Generales*, 39, 1996. págs. 143-170.

ARBÓS MARÍN, Xavier, “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 34, 2014, págs. 129-154.

ARBÓS MARÍN, Xavier. “Doctrinas constitucionales y federalismo en España”, *Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 2006.

ARGULLOL MURGADAS, Enric: “La reforma estatutaria : una primera aproximación”, en *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007; pp.193-213.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en Política y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº. 12, 2011 (Ejemplar dedicado a: Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), págs. 403-446.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “La constitucionalización del Estado Autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº9, 1997.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Los hechos diferenciales y la evolución del estado autonómico”, *Estado, nación y soberanía : (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.), 2000, pp. 85-102

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. "Poder Judicial y Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Político*, num.47, 2000.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001.

BARCELÓ i SERRAMALERA, Mercè, "La resolució dels conflictes entre el Bund i els Länder davant el Tribunal Constitucional Federal Alemany", en *Revista Jurídica de Catalunya*, nº2, 1989, pp. 169-197.

BARCELÓ I SERRAMELERA, Mercè, "Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en perspectiva". *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 2, 2004, pp. 421-447.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco José "La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado", en *Revista Española de la Función Consultiva* (Ejemplar dedicado a: Reforma de los Estatutos de Autonomía y Reforma de la Constitución), núm. 4, 2005, pp. 79-90.

BIGLINO CAMPOS, P. "La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 1/2004. págs. 51-74.

BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012. P. 45.

BLANKE, Hermann-Josef: "El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania", en F. Pau: *El Senado, Cámara de representación territorial*, Madrid: Tecnos y AELPA, 1996.

BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A. *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.

BORRELL MESTRE, JOAQUIN. "Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reformad el Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4 (julio-diciembre 2005), págs. 137-160.

BOUZA-BREY, L, "Hipótesis para una reforma del Senado" en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº6, 1987. págs. 51-68.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, "El abandono de "lo básico". Estado Autonómico y mitos fundacionales", *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, nº12-13, 2000-2001, pp. 87-112.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Ediciones Turpial, Madrid, 2014.

CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006.

CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", en *La Reforma Constitucional*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2005; pp.337-350.

CAMARA VILLAR, G. "La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas", en VIDAL BELTRÁN, Jose M<sup>a</sup> y GARCÍA HERRERA, M.A (Coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. 1, Colex INAP, Madrid, 2005, pp. 117-134.

CÁMARA VILLAR, Gregorio "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, 2004. págs. 197-240.

CAMINAL, Miquel; REQUEJO, Ferran (eds.), *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

CANO BUESO, Juan: "Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 18, 2007; pp.147-164.

CANOSA USERA, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium Madrid, 1992.

CASAS RONDONÍ, Marc, "La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica", *Revista catalana de dret públic*, nº. 42, 2011 (Ejemplar dedicado a: Los retos de la Directiva de Servicios), págs. 335-365.

CASCAJO CASTRO, José Luis: "Breves notas sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional : libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005; pp.941-950.

CASTELLÀ ANDREU, Josep M<sup>a</sup> y OLIVETTI, Marco, (coords.): *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado: las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona: Atelier, D.L., 2009. (Atelier constitucional).

CASTELLÀ ANDREU, Joseph Maria "El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de Gobierno", *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 419-446.

CASTELLÀ i ANDREU, Josep Maria, "El Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010", *Revista general de derecho constitucional*, nº. Extra 13, 2011 (Ejemplar dedicado a: El Estatuto de Autonomía de Cataluña después de la STC 31/2010).

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo "Condicionamientos constitucionales de la reforma del Senado" en VIDAL BELTRÁN, José María *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Vol I, Madrid 2005, pp. 199-212

CORCUERA ATIENZA, Fco Javier “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales” en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado: II jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*. Coord. Alberto Pérez Calvo, Tecnos, Madrid, 1997. pp. 49-80.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier, “Hechos diferenciales y compromisos apócrifos”, *Estado, nación y soberanía : (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.) ,2000, pp. 103-127.

CORCUERA ATIENZA, Javier, “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, *Anuario jurídico de la Rioja*, nº 8/2002.

CORCUERA ATIENZA, Javier. “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”. *Sistema*, nº 118-119, 1994.

CRUZ VILLALÓN, Pedro “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, monográfico, 1981. pp. 53 a 63

CRUZ VILLALÓN, Pedro, “El control previo a los veinte años de supresión”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº4, 2006 (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes / coord. por Juan Luis Requejo Pagés), p. 17.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La constitución territorial del Estado”, *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, nº 13, 1991, págs. 61-70

CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación” *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Juan Cano Bueso (Coord.). Tecnos. Madrid 1990.

CRUZ VILLALÓN, Pedro. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

DE CARRERAS SERRA, Francesc, “El Senado: Control político y eficacia funcional”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008. pp. 77-99

DE CARRERAS SERRA, Francesc, “Los hechos diferenciales en la Constitución”, *La Constitución a examen : un estudio académico 25 años después*, Miguel Ángel Ramiro Avilés, Gregorio Peces-Barba (coords.), 2004, pp. 451-476

DE CARRERAS, Francesc ¿Es España un Estado Federal?, en *La Vanguardia*, 9 de septiembre 2010.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, “El sentido de las Cámaras territoriales en los estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp. 435-453.

DE MARCOS, Ana “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”. *Documentación administrativa*. Nº240, 1994.

DE OTTO Y PARDO, IGNACIO “Organización del Poder Judicial y Comunidades Autónomas” *Documentación Jurídica* 45/46. 1985.

DELGADO RAMOS, David, “La legitimación del Presidente del Gobierno en la interposición del recurso de inconstitucionalidad.”, *Asamblea Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 24, 2011. pp. 287 – 298

DIEZ PICAZO, Luís Maria , Poder Judicial, en ARAGÓN REYES, M (Coord.), *Temas básicos del Derecho Constitucional, Tomo II Organización del Estado*, Civitas, Madrid 2001.

DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalism*. 1970, p. 9.

DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos, "Las conferencias sectoriales" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 27, nº79, 2007, pp. 113-153.

ELAZAR, Daniel J., *Análisi del federalisme i altres textos*, Generalitat de Catalunya, Intitut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011.

- CAP I.- Federalisme vs. Descentralització: una deriva des de l'autenticitat «Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity», a Publius, vol. 6, Núm. 4, Dialogues on Decentralization, (tardor, 1976), pp. 9-19, publicat per Oxford University Press.
- CAP II.- La teoria política del pacte: orígens bíblics i desenvolupaments moderns Article original: «The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments», a Publius, vol. 10, núm. 4, Covenant, Polity, and Constitutionalism, (tardor, 1980), pp. 3-30, publicat per Oxford University Press.
- CAP III.-Anàlisi del federalisme: Exploring Federalism, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987
- CAP IV.- La revolució federalista i el camí cap a la pau. «The Federalist Revolution and the Way to Peace », a Daniel J. Elazar, Federalism and the Way to Peace, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994: 2-16 (capítol 1). Aquest capítol va ser originalment presentat com a conferència amb el títol «Will Federalism Survive Its Present Crisis» [¿Sobreviurà el federalisme a la crisi actual?], el 17 de novembre de 1992 per Kenneth R. MacGregor, dins de Lectures in Intergovernmental Relations. Queen's University. Kingston (Canadà).

- CAP V.- El Pacte I la fundació dels Estats Units. Document original: «Covenant and the American Founding», a Daniel J. Elazar *Federalism and the Way to Peace*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens's University, 1994: 109-132 (capítol 8). Aquest capítol va ser originalment presentat com a conferència a la Israel Historical Society, Jerusalem, Juliol de 1992.
- CAP VI.- De l'estatisme al federalisme: un canvi de paradigma, Article original: «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift», a Publius, vol. 25, núm. 2 (Spring, 1995), pp. 5-18, Oxford University Press.

ELAZAR, Daniel J., *Federal Systems of the world. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, London, 2<sup>ed</sup>. 1994.

EMBED BRUJO, Antonio “La conferencia de presidentes de parlamentos de los Lander: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria” en *Revista de las Cortes Generales*, n<sup>o</sup> 11, 1987, pp. 27-46.

ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, “Comentario al artículo 32 LOTC”, en Requejo Pagés, Juan Luis. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, pp. 466-488.

FERRET JACAS, Joaquim, “Una visió global de la sentència”, *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona, 2010, p. 9-68.

FERNANDEZ FARRERES, Germán, “El sistema de conflictos de competencia entre Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n<sup>o</sup>12, septiembre-diciembre, 1984.

FERNANDEZ FARRERES, German, “Tribunal Constitucional i jurisdicció contenciosa administrativa en la resolució dels conflictes competencials”, en *Autonomies*, n<sup>o</sup>15, 1992.

FERNANDEZ FERRERES, G “Las Conferencias Sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración : seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993*, 1993, págs. 41-58

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº6, 1982, pp. 61-112.

FONT I LLOVET, T “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación”. *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 1/2002.

FONT LLOVET, Tomás, “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación” *Revista de estudios autonómicos*, nº. 1, 2002 (Ejemplar dedicado a: La Cooperación en el Estado Autonómico), pp. 37-56

FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, The Mall Pall Press, London, 1968.

FROSINI, Tomaso Edoardo “La Reforma del Senado Italiano: luces y sombras” *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp. 299-310.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Estudio preliminar” en GARCÍA DE ENTERRÍA (coord?), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, I.E.C., Madrid, 1980.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El futuro de las autonomías territoriales”, en *España, un presente para el futuro*, (VVAA) Tomo II, Cívitas, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 1987, pp. 13-20.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, "Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas", en *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 36-37.

GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ, Piedad. "A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones" *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp.195-221.

GARCÍA-ESCUDERO MARQUEZ, Piedad " Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado", en *Treinta años de Constitución (Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Albertí Rovira, E y García Roca, Javier (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 87-114.

GARCÍA MARTINEZ, María Asunción. "Senado, Estado Autonómico y colaboración legislativa" *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp. 223-260.

GARCÍA MEXIA, Pablo "Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales" *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp. 337-353.

GARCÍA MORALES, M.J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico". *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 86, 2009.

GARCÍA MORALES, M.J., "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico" *Revista de Estudios Autonómicos*, nº1, 2002.

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

GARCÍA MORALES, María Jesús, “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, en *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Institut d’ Estudis Autonòmics, 2009.

GARCÍA MORALES, María Jesús, “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en *Fundación Manuel Giménez Abad*, p.5.

GARCÍA MORALES, María Jesús, “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 19, 2009, pp. 357 – 426.

GARCÍA MORALES, María Jesús, “La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

GARCÍA MORALES, María Jesús, “La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento”, en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 72, 2005, págs. 37-68.

GARCÍA MORALES, María Jesús, MONTILLA MARTOS, José Antonio y ARBÓS MARÍN, Xavier. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. CEPC. Madrid. 2006.

GARCÍA ROCA, Javier, “¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?”, *Cuadernos de derecho público*, nº 11, 2000, págs. 73-110.

GARCÍA ROCA, Javier, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.

GARRIDO MAYOL, Vicente "Evolución del Estado Autonómico y Reforma de los Estatutos", *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000, p 38.

GARRIDO MAYOL, Vicente, "La Constitución y la estructura territorial del Estado: a propósito de la reforma del Senado y de la división provincial", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 40, 2002.

GARRIDO MAYOL, Vicente: "Evolución del estado autonómico y reforma de los estatutos", en *Revista de Derecho Político* , nº 48-49, 2000; pp.31-59; y GARRIDO MAYOL, Vicente (dir.): *Modelo de Estado y reformas de los Estatutos*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2007.

GARRORENA MORALES; Ángel "Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado", en *Treinta años de Constitución (Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Albertí Rovira, E y García Roca, Javier (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 39-58.

GOMEZ MONTORO, Ángel J., "Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de conflictos positivos de competencia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº30, 1990, pp. 93 y sig.

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, "La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC", *Informe comunidades autónomas*, Nº. 2007, 2007, págs. 17-45.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan, *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985;

GONZALEZ GÓMEZ, Alfredo, “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales” en *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Coord. Lourdes López Nieto, 2006, pp. 97-114.

GONZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid : La Ley, 2010

GRIFO BENEDICTO, Maria Amparo. “Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración” en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial* / coord. por David Vicente Blanquer Criado, 1999, pags. 129-156.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, FRANCISCO J. “El debate sobre la reforma del Senado”, en *Teoría y realidad constitucional*, Nº 17, 2006 (Ejemplar dedicado a: El Senado), págs. 437-441.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los sistemas políticos federales” en *Derecho Público Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pp. 32-33.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “Para la reforma del Senado”, *El País*, 27 de mayo de 2004.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, pp. 327 y sig.

JIMENEZ CAMPO, Javier, “Política de la constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, 2000.

JIMENEZ-BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985.

JIMENEZ-BLANCO, Antonio “Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial”, *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 2/2002. págs. 125-132

KATZ, Ellis “El federalisme en diferents països del món” en Aspectes del federalisme actual, Generalitat de Catalunya, IEA, Quaderns de treball nº23, 1989.Pp. 25-37.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, 15ª edición, México, 1979.

LASO PÉREZ, J.: “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, *Cuadernos de Derecho público*, nº 9, enero-abril, 2000.

LATORRE VILA, Luís, “¿Competencia legislativa de las Comisiones Bilaterales de cooperación?: el acuerdo de la Comisión Bilateral de cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº. 6, 2013, págs. 80-100.

LATORRE VILA, Luís, “La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39-40, 2012, págs. 317-356.

LEGUINA VILLA, Jesús “La reforma del Senado y los hechos diferenciales” *Revista de Administración Pública* núm 143, Mayo- Agosto 1997. pp. 7-27.

LÓPEZ Aguilar, Juan Fernando, “Autonomía y hechos diferenciales”, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº. 19, 1998, pp. 121-145

LÓPEZ GUERRA, Luís, “Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencias”, en *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1995.

LÓPEZ GUERRA, Luís, “El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10, 1984.

Mac MAHON, A, *Federalism; mature and emergent*. Doubleday & Company, New York, 1955, p. 4.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, *El federalista*, Generalitat de Catalunya, Intitut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2009.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo "Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales" *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, julio-septiembre 1989, pp.147-171.

MÁIZ, Ramón, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Tres Fronteras, Murcia, 2008, págs. 259-285. Extret de Marga Juaqui pág 48.

MANGAS MARTIN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4<sup>a</sup> ed., Tecnos, 2004.

MARTÍN CUBAS, Joaquin; PÉREZ, Jose A.; ROMERO, Joan; SOLER SANCHEZ, Margarita; VIDAL BENEYTO, Jose M. *El federalismo plurinacional ¿Fin del viaje para el Estado autonómico?*, Diaz Pons Ed, 2013.

MENENDEZ REIXACH, A., "La cooperación, ¿un concepto jurídico?", *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994.

MENÉNDEZ REIXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982.

MONTILLA MARTOS, J. A., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible", en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005

MONTILLA MARTOS, JA, “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista d’ Estudis Autonòmics i Federals*, nº 1, 2005.

MONTILLA MARTOS, José Antonio, “Caracterización procesal del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta parlamentarios”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. II, Madrid, 2002, pp. 1755-1784.

MONTILLA MARTOS, José Antonio, “La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, Nº 12-13, 2000-2001, págs. 113-136.

MORALES ARROYO, José María “El Senado perseguido”, *Estudios Sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura)*, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 741-758.

MORÁN GARCÍA, Manuel José “Las conferencias sectoriales y el procesamiento interno de participación” en *La participación de las Regiones en Europa*, 2003, pp. 157-181.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, *Revista de Administración Pública*, nº. 128, 1992.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012.

OLIVER ARAUJO, Joan, “España en la Encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, Joan (Dir.), *El Futuro Territorial del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La participación autonómica en la unión Europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y MONTILLA MARTOS, J.A., *Las Comunidades Autónomas en la unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

ORTEGA, Luis. *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2005. (Cuadernos Civitas).

PAU I VALL, Francesc, (coord.): *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado : XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2008.

PÉREZ CALVO, Alberto. “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 235-236, 1987

PERNTHALER, Peter, “La Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria” en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

PORRAS NADALES, A.J., “Estado Social y Estado Autonómico”, *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, págs. 1229-1255.

PUNSET, Ramón, “Funciones del Senado como Cámara de representación territorial en el ámbito del procedimiento legislativo”, en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008.pp. 59-76.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. “El Senado como cámara de representación de intereses. Una propuesta no Ortodoxa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, 2006, pp.287-298.

RAMOS, Juan Antonio, "Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales", en *Relaciones intergubernamentales en la España democrática : interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación /* coord. por Lourdes López Nieto, 2006, pp.. 115-132.

REQUEJO PAGES, Juan Luís (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid : Tribunal Constitucional [etc.], 2001.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando, "El Senado y la Conferencia de Presidentes", en *Actas del IV Congreso de la ACE, Baeza 2005 o 2006*. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José. Pp. 831-848.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando, "El Senado y la Conferencia de Presidentes" en *Teoría y realidad constitucional*, nº 17, 2006 (Ejemplar dedicado a: El Senado), pp. 355-370.

REY MARTÍNEZ, Fernando "La participación a través del Estado: conferencias sectoriales y conferencias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas" en *La Política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*. Coord. Paloma Biglino Campos, 2003, pp 109-14.

REY MARTÍNEZ, Fernando, "El peculiar Senado Irlandés", en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp 397-434.

RIDAURA MARTINEZ, M<sup>a</sup> Josefa, "Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía", *Treinta años de Constitución /* coord. por Francisco Javier García Roca, Enoch Albertí Rovira, 2010, ISBN 978-84-9876-741-4, págs. 255-274.

RIDAURA MARTINEZ, M<sup>a</sup> Josefa, "Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español", en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 60-61, 2007, págs. 65-84.

RIDAURA MARTINEZ, M<sup>a</sup> Josefa, *La bilateralidad: ¿hecho diferencial?*, VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Treinta Años de Constitución, Madrid, 2009.

RODRÍGUEZ-PADRÓN, Patricia, "El Consejo de Estados suizo", en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp. 347-396.

ROIG MOLES, E., "La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania" en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

ROMERO GONZÁLEZ, Juan. "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial" *Boletín de la A.G.E*, nº39, 2005.

RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, José (eds.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, 1<sup>a</sup> ed., Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006

RUBIO LLORENTE, Francisco, "La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Vol. II, nº 10, 1984.

RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, Reus, Madrid, 2012.

RUIZ MIGUEL, Carlos, España no es un Estado federal, en *ABC*, Galicia, de 28 de agosto de 2010.

RUIZ MIGUEL, Carlos: "Los vicios de origen de los procesos autonómicos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009; pp.243-264.

RUIZ RUIZ, Juan José “ EL quid alius del Senado y la reforma de su composición: reconstruyendo el nexo estructural y funcional de la territorialidad”, en *Treinta años de Constitución (Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Albertí Rovira, E y García Roca, Javier (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 59-86.

SAIZ ARNAIZ, A, “El Senado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, “Sobre las recientes reformas estatutarias: Derechos, deberes, Principios rectores y políticas públicas”, en *Revista Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, num. 57, publicado en homenaje a don Juan Ferrando Badia. Valencia, 2009.

SANCHEZ FERRIZ, Remedio, “Los nuevos estatutos de autonomía en busca de una forma de Estado: entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 24, 2009, págs. 359-381.

SANCHEZ FERRIZ, Remedio, “ Los nuevos estatutos de autonomía en busca de una forma de Estado: entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 24, 2009, págs. 359-381.

SANCHEZ MORÓN, Miguel “Reformar el Estado; ¿Modificar la Constitución? Apuntes para el debate”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm 34, 2013, p.33.

SANCHEZ MORÓN, Miguel, “La legitimación activa en los procesos constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº9, septiembre-diciembre, 1983, pp. 9-49.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando “La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 47-82.

SANTOLAYA MACHETTI, P. *Descentralización y cooperación*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, "En torno al principio de cooperación" en *Revista de Derecho Político*, nº21, 1984, págs. 83-110.

SERRAN BLANCO, Ignacio "La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el Recurso de Inconstitucionalidad la reforma de los Estatutos", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº24, mayo 2011. Pags. 117-176.

SEVILLA SEGURA, Jordi, VIDAL BELTRÁN, José María y ELÍAS MÉNDEZ, Cristina, *Vertebrando España: El estado autonómico*, Editorial Biblioteca Nueva Fundación José Ortega y Gasset, El Arquero, Madrid 2009.

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José, "Estado autonómico y hechos diferenciales", *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº. 24, 2001, pp. 153-166.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: "Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22; pp.315-335.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Tiempo de reformas : el Estado Autonómico en cuestión*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2006. (Ensayo.Biblioteca Nueva);

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José "Las reformas estatutarias y sus límites", en *Estudios sobre la Constitución Española : Libro Homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández*. Madrid: Marcial Pons, 2006; pp.571-590.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J.J. "Alcance jurídico de las cláusulas definatorias constitucionales (A proposito de la calificación del Senado como Cámara de representación territorial)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 15, 1985, pp. 79-91.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José, “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado” en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008. pp. 23- 58.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José: “¿Como debe ser la reforma del Senado? Una Cámara de Integración”, *El País*, 2 de mayo de 2004.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008.

TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*. Ed. Comares. 2ª ed. Granada. 2000.

TAJADURA TEJADA, J.,” Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, *REAF*, nº 11, octubre 2010, pp. 207-255.

TAJADURA TEJADA, Javier “La Conferencia de Presidentes”, en ARBÓS, X (Coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estado compuestos*, IEA, Barcelona, 20 enero 2006, 2006, pp.115-168.

TAJADURA TEJADA, Javier, “ Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes”, *Estado, nación y soberanía : (problemas actuales en Europa)*, Alberto Pérez Calvo (coord.), 2000, pp. 148-162

TEROL BECERRA, José Manuel (Coord.), *El Estado Autonómico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

TEROL BECERRA, M., *El conflicto positivo de competencia*, Junta de Andalucía-Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

TERRÓN MONTERO, J., y CÁMARA VILLAR, G., “Principios y técnicas de cooperación en los estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, en En J. Cano Bueso (Ed. y coord.): *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Parlamento de Andalucía/Tecnos, 1990.

TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

TOMÁS y VALIENTE, F., *El reparto de competencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.

TORNOS MAS, Joaquín, “Del Estado de las Autonomías al Estado Federal” en *VVAA Una propuesta de federalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, p.50.

TORNOS MAS, Joaquín, “Las Conferencias sectoriales”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994, (Ejemplar dedicado a Administración y Constitución: El principio de cooperación), pp. 71-92.

TORRES DEL MORAL, Antonio, “El Senado” en *Revista de Derecho Político*, nº36 (La Reforma Constitucional), 1992. pp. 357-375.

TUDELA ARANDA, José “Reforma Constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, Madrid, enero-marzo, 2011, p. 275.

TUDELA ARANDA, José, “¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, Madrid, 2011, pp 231-279.

TUDELA ARANDA, José, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cívitas, Madrid, 2009.

VANDELLI, Luciano, “La Conferencia Estado-Regiones en Italia”, en AJA, Eliseo, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultados del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, IDP, Barcelona, 2004.

VANDELLI, Luciano. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982. p.285.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. “La Reforma Constitucional del Senado” *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, pp.143-168.

VVAA., *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, Fundación Alfonso Perales, 2012.

VENDUSSEN, Marc, “El Senado Belga: pasado, presente y futuro” en SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. *Repensar el Senado: estudios para su reforma*, Temas del Senado 17, Madrid: Secretaría General del Senado, 2008, pp191-214

VERA SANTOS, José Manuel y DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, (coords.), *La reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley, 2009. (Temas. La Ley).

VERNET I LLOBET, Jaume, “La apertura del sistema autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº.14, 2002.

VICIANO PASTOR, Roberto: *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía : procedimientos constitucionales de modificación del Estatuto Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. (Tirant monografías ; 356).

VILLORIA MENDIETA, Manuel, “La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº. 7, 2014, págs. 85-103.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, “El Poder Judicial en las Comunidades Autónomas”, en *Estudios de Derecho Judicial, ejemplar dedicado a: Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado Autonómico*. 2006

WATTS, Ronald L. “España:¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA, José y KNÜPLING, Félix (ed.) *España y modelos de federalismo*, CEPC, Fundación Manuel Gimenez Abad, Madrid 2010.

WATTS, Ronald L. *Sistemas Federales comparados*, Marcial Pons, Politopias, Madrid, 2006, p. 106.

WHEARE, K.C en *Federal Government*, 4<sup>a</sup> ed, Oxford University Press, Londres, 1963, pp. 1-15.

WHEARE, Kenneth C., *Govern Federal, Generalitat de Catalunya*, Intitut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

- Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm 17, 2006, pp. 9-61. Opiniones de AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, GARCÍA ROCA, Francisco Javier, GARRORENA MORALES, Ángel, SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José.

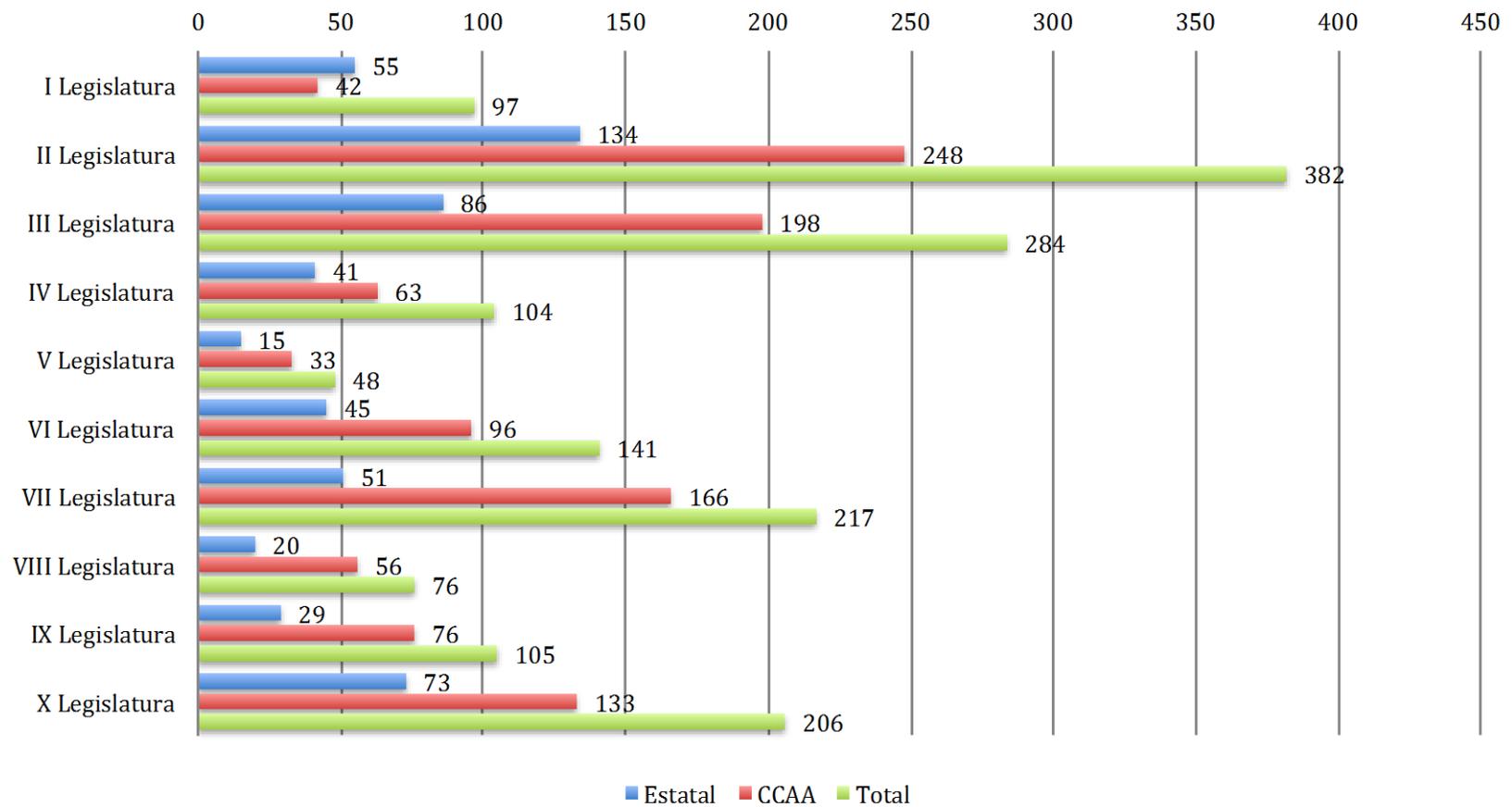
- *Informes sobre las Conferencias Sectoriales y Comisiones Bilaterales de Cooperación* (normalmente anuales), así como el *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado- Comunidades Autónomas* 2004, MAP.

## ANEXOS

<b>Conflictividad por Legislatura</b>			
	<b>Planteada por el Estado</b>	<b>Planteada por las CCAA</b>	<b>Total</b>
<b>I Legislatura</b>	55	42	97
<b>II Legislatura</b>	134	248	382
<b>III Legislatura</b>	86	198	284
<b>IV Legislatura</b>	41	63	104
<b>V Legislatura</b>	15	33	48
<b>VI Legislatura</b>	45	96	141
<b>VII Legislatura</b>	51	166	217
<b>VIII Legislatura</b>	20	56	76
<b>IX Legislatura</b>	29	76	105
<b>X Legislatura</b>	73	133	206

*Datos: Octubre 2015*

## Conflictividad por legislaturas



**Situación de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional.  
Recursos y conflictos: Totales**

	<b>Conflictos</b>	<b>Recursos</b>	<b>Impugnaciones</b>	<b>Desistimientos</b>	<b>Sentencias por el TC</b>	<b>Pendientes de Sentencia</b>
<b>1980-1989</b>	524	225	749	196	553	0
<b>1990</b>	9	23	32	8	24	0
<b>1991</b>	9	9	18	5	13	0
<b>1992</b>	8	24	32	5	27	0
<b>1993</b>	5	11	16	3	13	0
<b>1994</b>	9	9	18	4	14	0
<b>1995</b>	6	13	19	6	13	0
<b>1996</b>	5	36	41	21	20	0
<b>1997</b>	9	28	37	17	20	0
<b>1998</b>	9	20	29	12	17	0
<b>1999</b>	16	17	33	13	20	0
<b>2000</b>	17	36	53	27	26	0
<b>2001</b>	6	41	47	14	33	0
<b>2002</b>	12	41	53	17	36	0
<b>2003</b>	27	45	72	23	49	0
<b>2004</b>	9	6	15	2	13	0
<b>2005</b>	12	10	22	2	19	1
<b>2006</b>	7	8	15	2	11	2
<b>2007</b>	16	20	36	3	30	3
<b>2008</b>	12	6	18	0	18	0
<b>2009</b>	10	14	24	0	24	0
<b>2010</b>	8	27	35	5	19	11
<b>2011</b>	6	22	28	0	19	9
<b>2012</b>	13	53	66	1	26	39
<b>2013</b>	8	63	71	2	16	53
<b>2014</b>	12	34	46	2	10	34
<b>2015</b>	4	6	10	0	0	10
<b>TOTAL</b>	788	847	1635	390	1083	162

*Datos: Octubre 2015 Fuente MAP-Lexter*

**Situación de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional.  
Recursos y conflictos: Comunidades Autónomas contra el Estado**

	<b>Conflictos</b>	<b>Recursos</b>	<b>Impugnaciones</b>	<b>Desistimientos</b>	<b>Sentencias por el TC</b>	<b>Pendientes de Sentencia</b>
<b>1980-1989</b>	353	120	473	109	364	0
<b>1990</b>	7	10	17	5	12	0
<b>1991</b>	7	1	8	3	5	0
<b>1992</b>	8	16	24	1	23	0
<b>1993</b>	4	3	7	1	6	0
<b>1994</b>	8	6	14	1	13	0
<b>1995</b>	6	5	11	3	8	0
<b>1996</b>	5	28	33	20	13	0
<b>1997</b>	8	21	29	15	14	0
<b>1998</b>	5	10	15	7	8	0
<b>1999</b>	11	7	18	8	10	0
<b>2000</b>	12	32	44	22	22	0
<b>2001</b>	4	29	33	9	24	0
<b>2002</b>	12	24	36	9	27	0
<b>2003</b>	25	36	61	16	45	0
<b>2004</b>	9	3	12	1	11	0
<b>2005</b>	10	5	15	0	15	0
<b>2006</b>	6	5	11	2	9	0
<b>2007</b>	15	14	29	2	27	0
<b>2008</b>	12	2	14	0	14	0
<b>2009</b>	10	9	19	0	19	0
<b>2010</b>	7	14	21	2	11	8
<b>2011</b>	6	13	19	0	14	5
<b>2012</b>	7	40	47	0	20	27
<b>2013</b>	7	45	52	0	7	45
<b>2014</b>	4	17	21	0	2	19
<b>2015</b>	2	2	4	0	0	4
<b>TOTAL</b>	570	517	1087	236	743	108

*Datos: Octubre 2015 Fuente MAP-Lexter*

**Situación de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional.  
Recursos y conflictos: Estado contra las Comunidades Autónomas**

	<b>Conflictos</b>	<b>Recursos</b>	<b>Impugnaciones</b>	<b>Desistimientos</b>	<b>Sentencias por el TC</b>	<b>Pendientes de Sentencia</b>
<b>1980-1989</b>	171	105	276	87	189	0
<b>1990</b>	2	13	15	3	12	0
<b>1991</b>	2	8	10	2	8	0
<b>1992</b>	0	8	8	4	4	0
<b>1993</b>	1	8	9	2	7	0
<b>1994</b>	1	3	4	3	1	0
<b>1995</b>	0	8	8	3	5	0
<b>1996</b>	0	8	8	1	7	0
<b>1997</b>	1	7	8	2	6	0
<b>1998</b>	4	10	14	5	9	0
<b>1999</b>	5	10	15	5	10	0
<b>2000</b>	5	4	9	5	4	0
<b>2001</b>	2	12	14	5	9	0
<b>2002</b>	0	17	17	8	9	0
<b>2003</b>	2	9	11	7	4	0
<b>2004</b>	0	3	3	1	2	0
<b>2005</b>	2	5	7	2	4	1
<b>2006</b>	1	3	4	0	2	2
<b>2007</b>	1	6	7	1	3	3
<b>2008</b>	0	4	4	0	4	0
<b>2009</b>	0	5	5	0	5	0
<b>2010</b>	1	13	14	3	8	3
<b>2011</b>	0	9	9	0	5	4
<b>2012</b>	6	13	19	1	6	12
<b>2013</b>	1	18	19	2	9	8
<b>2014</b>	8	17	25	2	8	15
<b>2015</b>	2	4	6	0	0	6
<b>TOTAL</b>	218	330	548	154	340	54

*Datos: Octubre 2015*

<b>COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN NO ESTATUTARIAS</b>		
<b>Comisión Bilateral</b>	<b>Fecha de constitución</b>	<b>Normas de organización y funcionamiento publicadas</b>
Comunidad Foral de Navarra	24 de septiembre de 1984	
Comunitat Valenciana	9 de marzo de 1987	Orden de 25 de julio de 2000 (BOE nº189 – 08/08/2000)
Galicia	26 de junio de 1987	Orden APU/645/2003, de 12 de marzo (BOE nº71 – 24/03/2003)
País Vasco	29 de junio de 1987	
Región de Murcia	15 de julio de 1988	
La Rioja	28 de julio de 1988	
Illes Balears	10 de enero de 1989	Resolución de 25 de noviembre de 2005 (BOE nº297 – 13/12/2005)
Cantabria	30 de abril de 1991	Orden APU/173/2003, de 17 de enero (BOE nº31 – 05/02/2003)
Extremadura	11 de febrero de 1992	Resolución de 9 de mayo de 2005 (BOE nº125 – 26/05/2005)
Principado de Asturias	15 de diciembre de 1993	Orden APU/2998/2004, de 13 de septiembre (BOE nº225 - 17/09/2001)
Canarias	15 de diciembre de 1994	Orden 1 de agosto de 2001 (BOE nº212 – 04/09/2001)
Ciudad de Ceuta	24 de julio de 1995	
Ciudad de Melilla	24 de julio de 1995	
Castilla La Mancha	8 de febrero de 1996	Orden de 26 de octubre de 2000 (BOE nº271 – 11/11/2000)
Madrid	3 de octubre de 2000	Orden de 4 de octubre de 2000 (BOE nº254 – 23/10/2000)

COMISIONES BILATERALES 33.2 LOTC

	Norma objeto		Resultado			
	Ley aut.	Ley estatal	Positivo	Negativo	Parcial	Pendiente
2000	1	1	2	0	0	0
2001	6	0	4	2	0	0
2002	1	0	1	0	0	0
2003	3	4	6	1	0	0
2004	2	2	4	0	0	0
2005(*)	6	1	6	0	0	0
2006	6	0	2	4	0	0
2007	11	10	14	7	0	0
2008	7	4	9	2	0	0
2009	8	9	12	5	0	0
2010	28	6	21	13	0	0
2011	23	10	18	15	0	0
2012	35	20	30	22	3	0
2013	39	15	35	18	1	0
2014	52	24	57	15	4	0
2015	53	17	24	4	4	38
TOTAL	281	123	245	108	12	38

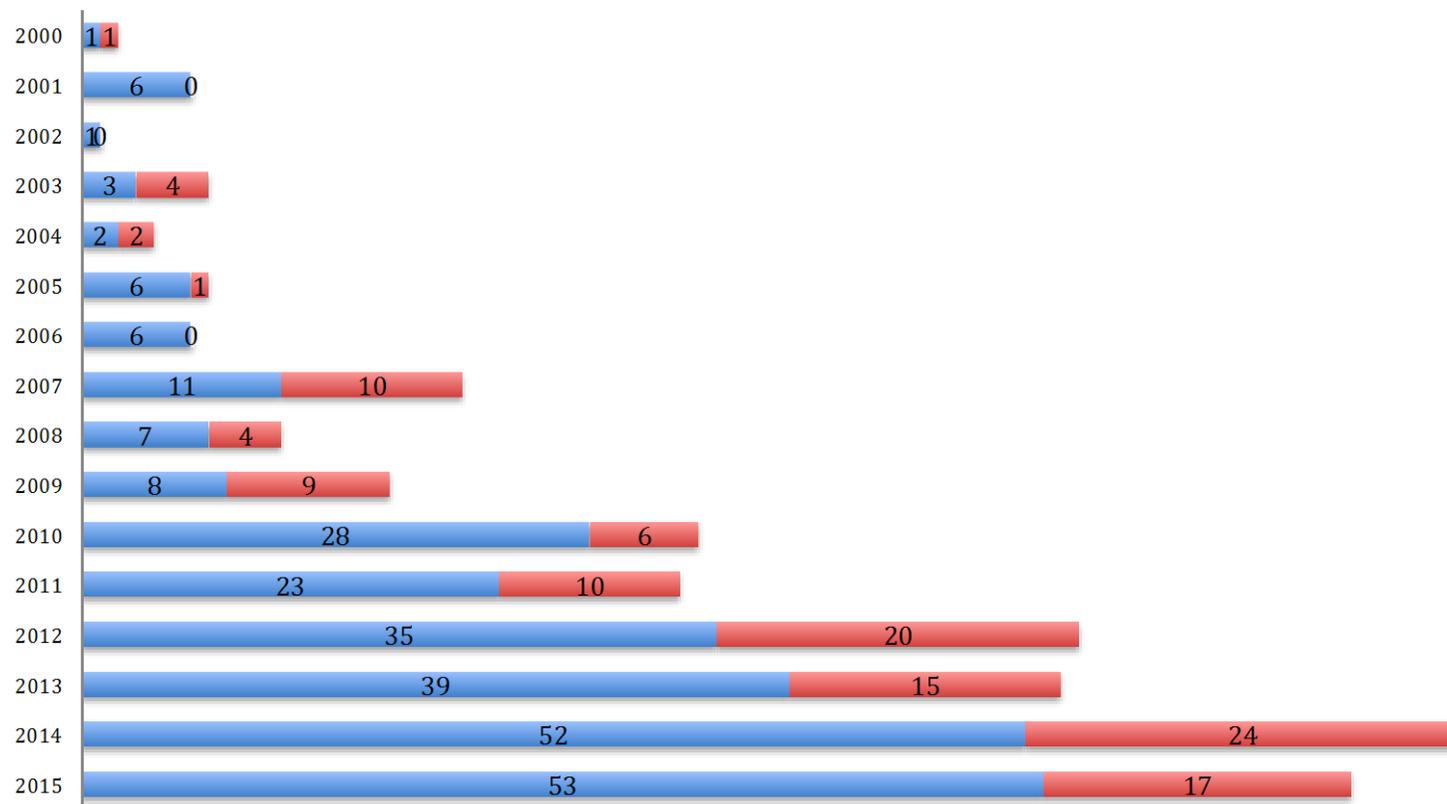
(\*) Se constituye una única comisión bilateral con una ley autonómica y una ley estatal como objeto, con un único resultado.

TABLAS Y GRÁFICAS COMISIONES BILATERALES 33.2 LOTC

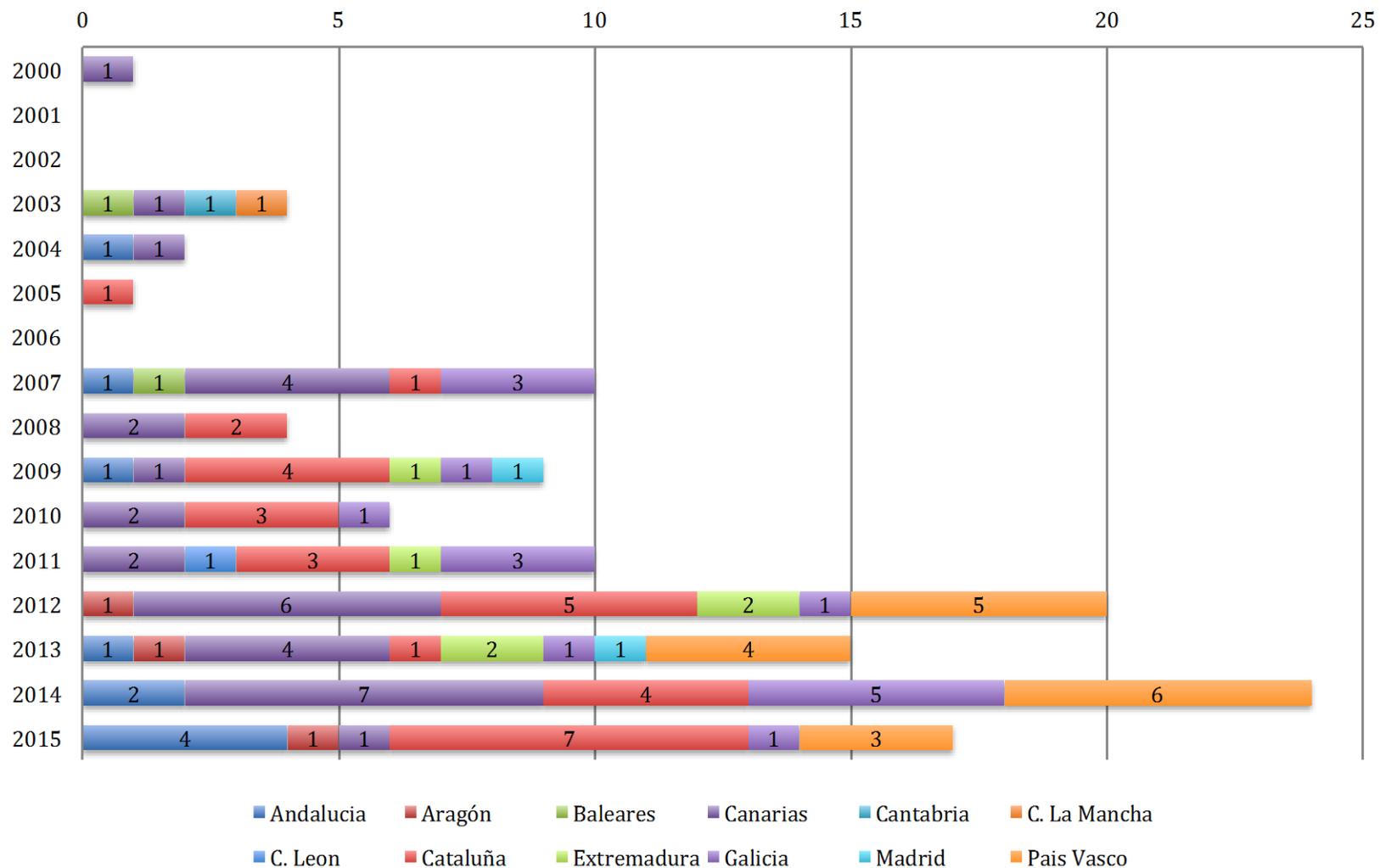
Año	Estado	AUTONOMIA												Total
		Andalucía	Aragón	Baleares	Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	País Vasco	
2000	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2001	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
2002	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2003	3	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	7
2004	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
2005	6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	7
2006	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
2007	11	1	0	1	4	0	0	0	1	0	3	0	0	21
2008	7	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	11
2009	8	1	0	0	1	0	0	0	4	1	1	1	0	17
2010	28	0	0	0	2	0	0	0	3	0	1	0	0	34
2011	23	0	0	0	2	0	0	1	3	1	3	0	0	33
2012	35	0	1	0	6	0	0	0	5	2	1	0	5	55
2013	39	1	1	0	4	0	0	0	1	2	1	1	4	54
2014	52	2	0	0	7	0	0	0	4	0	5	0	6	76
2015	53	4	1	0	1	0	0	0	7	0	1	0	3	70
Total	281	10	3	2	32	1	1	1	31	6	16	2	18	404

## Promotor Autonomía / Estado

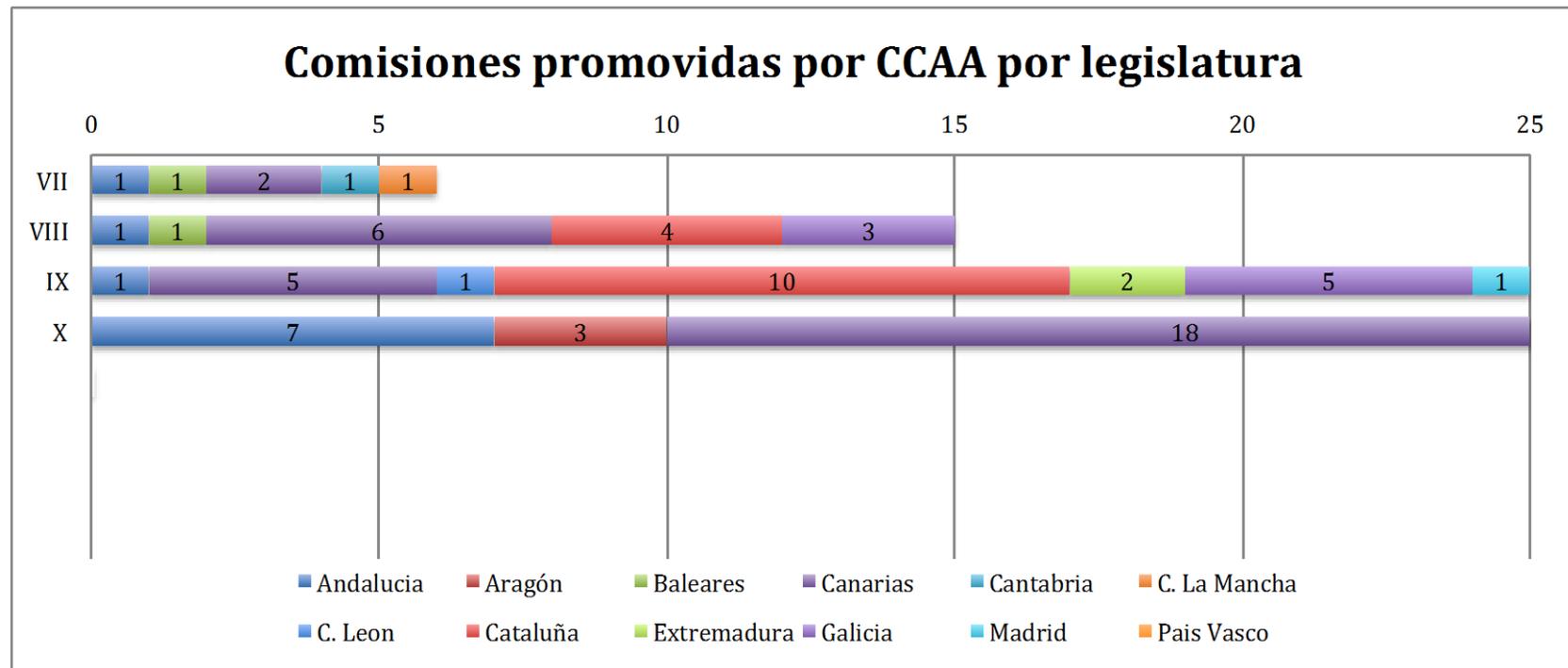
■ Estado ■ Comunidades Autónomas



## Comisiones promovidas por CCAA



Legislatura	Comisiones de promotor autonómico												Total
	Andalucía	Aragón	Baleares	Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	País Vasco	
VII (5.4.2000)	1	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	6
VIII (2.4.2004)	1	0	1	6	0	0	0	4	0	3	0	0	15
IX (1.4.2008)	1	0	0	5	0	0	1	10	2	5	1	0	25
X (13.12.2011)	7	3	0	18	0	0	0	17	4	8	1	18	76
Total	10	3	2	31	1	1	1	31	6	16	2	18	122



<b>ANEXO</b>			
Comisiones bilaterales de cooperación a efectos del artículo 33.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional desde el año 2000 al 2015			
PROMOTOR	COMISIÓN BILATERAL	NORMA OBJETO DE COOPERACIÓN	RESULTADO
<b>AÑO 2000</b>			
CANARIAS	29.3.2000	- Ley del Estado 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales.	No se llega a un acuerdo formal pero hay una modificación legislativa fruto del compromiso. El resultado se estima positivo
ESTADO	3.10.2000	- Ley de Madrid 9/2000, de 30 de junio, de mutualidades de previsión social.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
<b>AÑO 2001</b>			
ESTADO	22.2.2001	- Ley Foral Navarra 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutico.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ESTADO	13.3.2001 11.9.2001	- Ley Foral Navarra 13/2000, de 14 de diciembre, general tributaria.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	4.10.2001	- Ley autonómica 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	8.10.2001 25.2.2002	- Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual de Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	10.10.2001	- Ley Catalana 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	11.12.2001	- Ley Andaluza 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales.	No se llega a un acuerdo formal pero el Estado no interpone recurso por lo que el resultado se estima positivo
<b>AÑO 2002</b>			
ESTADO	10.6.2002 19.12.2002	- Ley Foral Navarra 3/2002, de 14 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
<b>AÑO 2003</b>			
CANARIAS	13.3.2003 18.3.2003	- Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.	No se llega a un acuerdo formal, pero hay una modificación legislativa fruto del compromiso de reforma y de interpretación. El resultado se estima positivo
ESTADO	10.3.2003 29.9.2003	- Ley autonómica 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
CANTABRIA	21.3.2003 29.9.2003	- Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ISLAS BALEARES	24.3.2003	- Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.	No se llega a un acuerdo formal pero hay una modificación legislativa posterior. El resultado se estima positivo
ESTADO	21.7.2003 20.1.2004	- Ley autonómica 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias.  - Ley autonómica 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	28.7.2003	- Ley autonómica 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía.	No se llega a un acuerdo formal pero hay una modificación legislativa posterior. El resultado se estima positivo
CASTILLA LA MANCHA	1.10.2003	- Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
<b>AÑO 2004</b>			
ANDALUCÍA	6.2.2004 29.7.2004	- Ley del Estado 39/2003, Sector ferroviario.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.

ESTADO	26.3.2004 22.9.2004	- Ley de Andalucía 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
CANARIAS	26.3.2004 20.9.2004	- Ley del Estado 62/2003, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	19.7.2004 1.10.2004	- Decreto Legislativo de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y modificación normativa.
<b>AÑO 2005</b>			
ESTADO	14.2.2005 29.4.2005	- Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y modificación normativa.
CATALUÑA ESTADO	9.3.2005 14.9.2005	- Ley del Estado 1/2004, de 21 de diciembre de Horarios Comerciales. - Ley de Cataluña 8/2004, de 23 de diciembre, de Horarios Comerciales	Positivo, se evitó recurso por interpretación y modificación normativa.
ESTADO	14.3.2005 26.9.2005	- Ley de Andalucía 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.	Positivo, se evitó recurso por modificación normativa.
ESTADO	2.9.2005 24.11.2005	- Ley de Illes Balears 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears	Positivo, se evitó recurso por modificación normativa e interpretación.
ESTADO	7.9.2005 7.3.2006	- Ley de Andalucía 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	13.10.2005 5.4.2006	- Ley de Murcia 6/2005, de 1 de julio, de modificación de la Ley 3/1996, de Puertos.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y modificación normativa.
<b>AÑO 2006</b>			
ESTADO	28.2.2006	- Ley de Castilla-La Mancha 10/2005, de 15 de diciembre, de Horarios Comerciales de Castilla-La Mancha.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	22.3.2006	- Ley de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	19.6.2006	- Ley de la Comunidad Valenciana 1/2006, del Sector Audiovisual.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	6.7.2006 8.1.2007	- Ley de Cataluña 4/2006, Ferroviaria.	Positivo, se evitó recurso por interpretación.
ESTADO	18.9.2006	- Ley de Galicia 2/2006, de Derecho civil de Galicia.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ESTADO	25.10.2006 16.4.2007	- Ley de Cataluña 13/2006, prestaciones sociales de carácter económico.	Positivo, se evitó recurso por modificación normativa.
<b>AÑO 2007</b>			
ESTADO	7.3.2007 24.9.2007	- Ley de Illes Balears 25/2006, de medidas tributarias y administrativas.	Negativo, interpone el Gobierno recurso al art. 14.1, aunque se logra acuerdo sobre otros dos puntos.
ESTADO	12.3.2007 13.9.2007	- Ley de Canarias 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria.	Positivo, se evitó recurso por modificación normativa.
ESTADO	12.3.2007 28.9.2007	- Ley de Andalucía 9/2006, servicios ferroviarios.	Positivo, se evitó recurso por interpretación y desarrollo normativo.
ESTADO	20.3.2007 24.9.2007	- Ley de Galicia 13/2006, Horarios Comerciales.	Positivo, se evitó recurso por interpretación normativa.
ESTADO	27.3.2007 26.9.2007	- Ley Foral 17/2006, de Presupuestos de Navarra para el 2007.	Positivo, se evitó recurso por reconocimiento mutuo de competencias.
ESTADO	7.6.2007	- Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano.	Negativo, interpuso el Gobierno recurso.
ANDALUCÍA	21.6.2007 19.12.2007	- Ley del Estado 5/2007, de la Red de Parques Nacionales.	Positivo, se evitó recurso por interpretación normativa y desarrollo reglamentario.
ESTADO	22.6.2007 24.9.2007	- Ley de Illes Balears 1/2007, contra la contaminación acústica.	Positivo, se evitó recurso por modificación normativa.

GALICIA	2.7.2007 28.12.2007	- Ley del Estado 5/2007, de la Red de Parques Nacionales.	Positivo, se evitó recurso por desarrollo reglamentario.
ILLES BALEARS	2.7.2007	- Ley del Estado 5/2007, de la Red de Parques Nacionales.	No se llega a un acuerdo formal pero la C.A. no interpone recurso por lo que el resultado se estima positivo.
CANARIAS	3.7.2007 27.12.2007	- Ley del Estado 5/2007, de la Red de Parques Nacionales.	Negativo, interpone recurso sobre artículo 16.2, si bien se llega a un acuerdo sobre el resto de preceptos.
ESTADO	18.7.2007	- Ley 14/2007, del Patrimonio de Navarra.	Negativo, se interpone recurso.
ESTADO	19.7.2007 15.1.2008	- Ley de Murcia 7/2007, para la igualdad entre Mujeres y Hombres, y de protección contra la violencia de género.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ESTADO	23.7.2007 23.1.2008	- Ley de Canarias 12/2007, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ESTADO	23.7.2007 21.2.2008	- Ley de Canarias 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.	Negativo, interpone recurso el Gobierno sobre diversos artículos, aunque se llega a un acuerdo sobre otros puntos.
CANARIAS	28.9.2007 28.3.2008	- Ley del Estado 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.	Negativo, interpone recurso el Gobierno de Canarias sobre diversos artículos, aunque se llega a un acuerdo sobre otros puntos.
CANARIAS	28.9.2007 28.3.2008	- Ley del Estado 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.	Negativo, interpone recurso el Gobierno de Canarias sobre diversos artículos, aunque se llega a un acuerdo sobre otros puntos.
CANARIAS	28.9.2007 28.3.2008	- Ley del Estado 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.	Positivo, se evitó recurso por acuerdo interpretativo.
GALICIA	28.9.2007 28.3.2008	- Ley del Estado 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.	Positivo, se evitó recurso por interpretación.
GALICIA	28.9.2007	- Ley del Estado 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.	No se llega a un acuerdo formal pero la C.A. no interpone recurso por lo que el resultado se estima positivo.
CATALUÑA	28.12.2007 3.7.2008	- Ley Orgánica del Estado 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la L.O. 5/1985, de Régimen Electoral General.	Positivo, se evitó recurso por interpretación.
<b>AÑO 2008</b>			
ESTADO	21.2.2008 7.7.2010	- Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias.	Positivo por modificación legislativa.
ESTADO	11.3.2008 23.9.2008	- Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.	Negativo, interpone recurso el Estado, aunque se llega a un acuerdo sobre varios artículos.
CATALUÑA	11.3.2008 30.7.2008	- Ley del Estado 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.	Positivo, se evitó recurso por interpretación.
CANARIAS	11.3.2008 28.7.2008	- Ley del Estado 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.	Negativo, interpone recurso el Gobierno de Canarias, aunque se llega a un acuerdo sobre varios artículos.
CANARIAS	11.3.2008 28.7.2008	- Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.	Positivo, se evitó recurso por interpretación.
CATALUÑA	25.3.2008 23.9.2008	- Ley del Estado 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	Positivo, se evitó recurso por desarrollo reglamentario e interpretativo.
ESTADO	25.3.2008 23.9.2008	- Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa e interpretación.
ESTADO	25.3.2008 24.6.2008	- Ley de Galicia 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ESTADO	28.7.2008 23.2.2009	- Ley de Canarias 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.	Positivo, se evita recurso por interpretación y modificación legislativa.

ESTADO	30.7.2008 29.1.2009	- Ley de Cataluña 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte.	Positivo, se evita recurso por interpretación y modificación legislativa.
ESTADO	30.7.2008 29.1.2009	- Ley de Cataluña 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña.	Positivo, se evita recurso por interpretación.
<b>AÑO 2009</b>			
ESTADO	11.3.2009 25.9.2009	- Ley de Cantabria 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.	Positivo, se evitó recurso por modificación legislativa.
ESTADO	25.3.2009 22.9.2009	- Ley de Cataluña 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico.	Positivo, se evita recurso por interpretación.
ESTADO	4.5.2009 12.11.2009	- Ley de Cataluña 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia.	Positivo, se evita recurso por interpretación.
CATALUÑA	26.6.2009	- Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.	Positivo, se evita el recurso.
CATALUÑA	29.7.2009	- Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.	Positivo, se evita el recurso.
ESTADO	29.7.2009	- Ley de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	31.7.2009 2.2.2010	- Ley de Castilla-La Mancha 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	11.9.2009 26.3.2010	- Ley de Aragón 4/2009, Ordenación Territorio.	Positivo se evita el recurso.
MADRID	21.9.2009	- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Madrid.
GALICIA	21.9.2009	- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Galicia.
ANDALUCÍA	21.9.2009	- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Positivo, se evita el recurso.
CATALUÑA	22.9.2009	- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Cataluña.
CATALUÑA	22.9.2009	- Ley del Estado 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras	Positivo, se evita el recurso.
CANARIAS	22.9.2009 30.3.2010	- Ley del Estado 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley	Positivo, se llega a un Acuerdo.

		de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras.	
EXTREMADURA	24.9.2009	- Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Extremadura.
ESTADO	7.10.2009 15.4.2010	- Ley de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de Educación.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	7.10.2009 7.4.2010	- Ley de Cataluña 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
<b>AÑO 2010</b>			
ESTADO	7.1.2010 16.7.2010	- Ley de Madrid 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CATALUÑA	20.1.2010	- Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local" (FEESL)	Negativo. Se interpone recurso por el Gobierno de Cataluña.
ESTADO	3.3.2010 13.7.2010	- Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	17.3.2010	- Ley de la Generalitat de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Sindic de Greuges	Positivo, no se interpone el recurso.
CANARIAS	17.3.2010 17.9.2010	- Ley del Estado 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.	Negativo. Interpone recurso el Gobierno de Canarias, aunque se llega a un acuerdo sobre varios preceptos.
CATALUÑA	17.3.2010 22.9.2010	- Ley del Estado 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.	Negativo. Interpone recurso el Gobierno de Cataluña, aunque se llega a un acuerdo sobre varios preceptos.
ESTADO	12.5.2010	- Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura.	Negativo, se interpone recurso por el Estado
ESTADO	12.5.2010	- Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.	Negativo, se interpone recurso por el Estado
ESTADO	17.5.2010	- Ley de Galicia 1/2010 de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
GALICIA	21.5.2010	- Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.	Positivo, se evita el recurso.
ESTADO	26.5.2010 21.12.2010	- Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de integración del "Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián " y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	4.6.2010 30.11.2010	- Ley de la Generalitat de Cataluña 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	4.6.2010 21.12.2010	- Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	22.6.2010	- Ley de la Generalitat de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía referéndum.	Negativo, se interpone recurso por el Estado

CATALUÑA	22.6.2010	- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.	Positivo, se evita el recurso.
ESTADO	20.7.2010 11.2.2011	- Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.	Negativo, se interpone recurso por el Estado, aunque se llega a un acuerdo sobre varios preceptos.
ESTADO	2.9.2010 13.12.2010	- Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	10.9.2010	- Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	10.9.2010	- Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski"	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	22.9.2010 11.2.2011	- Ley de la Comunitat Valenciana 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana	Positivo, se llega a un acuerdo.
CANARIAS	5.10.2010 9.3.2011	- Ley del Estado 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	5.10.2010	- Decreto-Ley de la Junta de Andalucía 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.	Negativo.
ESTADO	5.10.2010 12.11.2010	- Ley de Canarias 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	6.10.2010 14.12.2010	- Ley de Cataluña 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	6.10.2010 18.4.2011	- Ley de Extremadura 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	6.10.2010 19.4.2011	- Ley de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	19.10.2010	- Ley de Madrid 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica	Negativo.
ESTADO	4.11.2010 3.5.2011	- Ley de Cataluña 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	30.11.2010	- Ley de Cataluña 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías	Positivo, se evita el recurso.
ESTADO	14.12.2010 17.6.2011	- Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	14.12.2010 17.6.2011	- Ley de Cataluña 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	14.12.2010	- Ley de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, del aranés en Arán	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	17.12.2010 19.7.2011	- Ley de Castilla y León 11/2010, de 11 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	22.12.2010 3.11.2011	- Ley de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	Positivo. Se retirará el recurso cuando la Comunidad Autónoma presente un proyecto de Ley de modificación de la

		(LSOTEX)	Ley 9/2010 con el contenido acordado.
<b>AÑO 2011</b>			
ESTADO	11.2.2011 20.5.2011	- Ley de Castilla-La Mancha 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	15.2.2011 22.7.2011	- Ley de Galicia 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	15.2.2011 20.5.2011	- Ley de Castilla-La Mancha 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla la Mancha	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	8.3.2011	- Ley de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit y para la sostenibilidad	Negativo.
ESTADO	14.3.2011 29.7.2011	- Ley de Castilla y León 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Luminica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación.	Positivo, se llega a un acuerdo.
CASTILLA Y LEÓN	15.3.2011	- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Castilla y León.
GALICIA	18.3.2011		Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Galicia.
ESTADO	14.3.2011 16.9.2011	- Ley de Castilla y León 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	14.3.2011 29.7.2011	- Ley de Castilla y León 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	9.3.2011 22.9.2011	- Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de turismo	Positivo, se llega a un acuerdo.
EXTREMADURA	15.3.2011	- Real Decreto Ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del Sector Eléctrico.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Extremadura.
ESTADO	22.3.2011 22.9.2011	- Ley de Galicia 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	25.3.2011 28.9.2011	- Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	24.3.2011 29.9.2011	- Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	23.3.2011 30.9.2011	- Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011	Positivo, se llega a un acuerdo.
CATALUÑA	23.3.2011	- Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Cataluña.
GALICIA	24.3.2011		Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Galicia.
ESTADO	13.4.2011 6.10.2011	- Ley 1/2011, de 14 de enero, por la que se adapta la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, al Real Decreto ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	14.4.2011 18.10.2011	- Ley de Extremadura 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.	Positivo, se llega a un acuerdo.

ESTADO	18.5.2011	- Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	18.5.2011	- Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
CATALUÑA	18.5.2011	- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.	Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Cataluña.
CANARIAS	2.6.2011		Negativo, se interpone recurso por el Gobierno de Canarias.
ESTADO	16.6.2011	- Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	16.6.2011	- Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de Declaración del parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	27.6.2011	- Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.	Negativo, se interpone recurso por el Estado.
ESTADO	15.6.2011	- Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Positivo, se evita el recurso
ESTADO	10.6.2011 10.10.2011	- Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.	Positivo, se llega a un acuerdo.
ESTADO	14.6.2011	- Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón.	Positivo, se evita el recurso
GALICIA	28.9.2011 21.3.2012	- Ley 17/2011, de 15 de junio, de seguridad alimentaria y nutrición.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CATALUÑA	30.9.2011	- Real decreto-ley 8/2011, de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.	Negativo, interpone recurso.
CANARIAS	5.10.2011		Negativo, interpone recurso.
ESTADO	21.10.2011 16.4.2012	-Ley 6/2011, de 27 de julio, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
<b>AÑO 2012</b>			
ESTADO	18.1.2012	-Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.	Positivo, no se interpone recurso.
ESTADO	2.2.2012 25.7.2012	-Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	2.2.2012 19.7.2012	-Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	5.3.2012	-Decreto-Ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía.	Negativo, se interpone recurso.
PAÍS VASCO	7.3.2012	-Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.	Negativo, interpone recurso.
ESTADO	22.3.2012 1.8.2012	-Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	21.3.2012	-Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	21.3.2012 25.9.2012	-Ley de la Generalitat de Cataluña 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.	Positivo, se llega a un Acuerdo.

ESTADO	26.3.2012 27.7.2012	-Ley de la Comunidad Valenciana 9/2011, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CANARIAS	1.3.2012	-Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.	Negativo, interpone recurso.
EXTREMADUR A	23.4.2012		Negativo, interpone recurso.
GALICIA	23.4.2012		Negativo, interpone recurso.
ESTADO	30.4.2012 10.7.2012	-Ley 1/2012, de 12 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	7.5.2012 10.7.2012	-Ley del País Vasco 2/2012, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	9.5.2012	-Decreto-Ley de Illes Balears 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.	Positivo, no se interpone recurso.
ESTADO	16.5.2012	-Ley Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias Leyes en materia audiovisual.	Negativo, se interpone recurso.
ESTADO	16.5.2012 21.11.2012	-Ley Castilla y León 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	23.5.2012	-Ley de la Generalitat de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.	Negativo, se interpone recurso.
ESTADO	22.5.2012	-Ley del País Vasco 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.	Negativo, se interpone recurso.
ESTADO	14.6.2012 13.12.2012	-Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.	Parcialmente positivo. Se llega a un Acuerdo parcial.
ESTADO	27.6.2012	-Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid.	Negativo, se interpone recurso.
ESTADO	27.6.2012 27.12.2012	-Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	27.6.2012 27.12.2012	-Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CANARIAS	14.6.2012	-Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.	Negativo, interpone recurso.
PAÍS VASCO	14.6.2012 18.1.2013		Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial.
CATALUÑA	20.6.2012		Negativo, interpone recurso
ESTADO	27.6.2012 12.7.2012	-Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CATALUÑA	20.6.2012	-Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.	Negativo, interpone recurso.
PAÍS VASCO	14.6.2012 18.1.2013		Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial.
CANARIAS	12.7.2012		Negativo, interpone recurso.
ARAGÓN	18.7.2012 2.10.2013		Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	11.7.2012 17.1.2013	-Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial.	Positivo, se llega a un Acuerdo.

CANARIAS	19.7.2012	-Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	Negativo, interpone recurso.
CATALUÑA	18.7.2012 28.1.2013		Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	24.7.2012 30.1.2013	-Ley de la Generalitat Valenciana 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	18.7.2012 28.1.2013	-Ley de Cataluña 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
CANARIAS	30.7.2012 12.2.2013	-Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	23.7.2012 18.2.2013	-Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	23.7.2012 22.3.2013	-Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible. Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	16.8.2012 13.3.2013	-Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	13.9.2012	-Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales. Canarias	Positivo, no se interpone recurso.
ESTADO	24.9.2012 13.3.2013	-Ley del País Vasco 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte	Positivo, se llega a un Acuerdo.
PAÍS VASCO	25.9.2012	-Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.	Negativo, interpone recurso.
CATALUÑA	25.9.2012		Negativo, interpone recurso.
ESTADO	24.9.2012 13.3.2013	-Ley del País Vasco 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	24.9.2012	-Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del sistema de Seguridad Social Pública de Euskadi.	Negativo, interpone recurso.
PAÍS VASCO	24.9.2012	-Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.	Negativo, interpone recurso.
CATALUÑA	25.9.2012		Negativo, interpone recurso.
CANARIAS	4.10.2012		Negativo, interpone recurso.
EXTREMAD.	4.10.2012		Negativo, interpone recurso.
ESTADO	1.10.2012 19.4.2013	-Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	1.10.2012 18.4.2013	-Ley 7/2012, de 29 de junio, de montes de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	1.10.2012 18.4.2013	-Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	18.10.2012 13.3.2013	-Ley 9/2012, de 25 de julio, de modificación del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	5.12.2012 28.6.2013	-Ley 12/2012, de 26 de septiembre, de medidas tributarias para la reducción del déficit de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
<b>AÑO 2013</b>			
ESTADO	5.1.2013	-Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, de Uniones de Hecho Formalizadas en la Comunitat Valenciana.	Negativo, se interpone recurso.

ESTADO	2.1.2013 13.6.2013	-Decreto Ley de Castilla y León 2/2012, de 25 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia sanitaria.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	2.1.2013 13.6.2013	-Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria Castilla y León.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	15.2.2013	-Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.	Negativo, interpone recurso.
ARAGÓN	18.2.2013		Negativo, interpone recurso.
ESTADO	12.3.2013 27.9.2013	-Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	20.3.2013 20.6.2013	-Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	21.3.2013 19.9.2013	-Ley de la Comunidad de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	25.3.2013	-Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.	Positivo, no interponen recurso
ESTADO	21.3.2013 19.9.2013	-Ley de la Comunidad de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	20.3.2013	-Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.	Positivo, no se interpone recurso.
ESTADO	12.3.2013 8.7.2013	-Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	12.3.2013 24.9.2013	-Ley 4/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	15.3.2013	-Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.	Negativo, interpone recurso
PAÍS VASCO	19.4.2013	-Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.	Negativo, interpone recurso
EXTREMAD.	19.4.2013	-Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.	Negativo, interpone recurso
ESTADO	19.4.2013 7.11.2013	-Ley 1/2013, de 15 de febrero, de autoridad docente de la Región de Murcia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	26.4.2013	-Ley 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra.	Negativo, interpone recurso
ESTADO	30.4.2013 7.10.2013	-Decreto-Ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	30.4.2013 22.11.2013	-Ley 2/2013, de 27 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2013.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	7.5.2013 19.11.2013	-Decreto-Ley de la Generalitat Valenciana 2/2013, de 1 de marzo, del Consell, de Actuaciones Urgentes de Gestión y Eficiencia en Prestación Farmacéutica y Ortoprotésica.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	14.5.2013 10.12.2013	-Ley 2/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la juventud de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo
PAÍS VASCO	17.5.2013	-Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.	Negativo, interpone recurso

ESTADO	3.6.2013	-Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.	Negativo, interpone recurso
ESTADO	31.5.2013	-Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía, para el mantenimiento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos a la ciudadanía.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	8.7.2013 16.10.2013	-Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	12.7.2013	-Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	21.6.2013	-Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, de modificación de determinados artículos de la Ley 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.	Negativo, se interpone recurso
PAÍS VASCO	25.7.2013 24.2.2014	-Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	25.7.2013	-Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	31.7.2013 27.2.2014	-Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	31.7.2013	-Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	30.8.2013	-Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, para la apertura de un nuevo proceso de funcionarización en las Administraciones Públicas de Navarra.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	30.8.2013 3.3.2014	-Decreto ley 2/2013, de 14 de junio de medidas urgentes en materia de movilidad interadministrativa temporal de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	29.7.2013	-Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	30.8.2013	-Decreto Legislativo 1/2013, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado.	Positivo, no se interpone recurso
CANARIAS	23.9.2013 10.3.2014	-Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	Positivo, se llega a un Acuerdo
PAÍS VASCO	24.9.2013 10.3.2014		Positivo, se llega a un Acuerdo
MADRID	25.9.2013 25.3.2014		Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
CATALUÑA	29.7.2013	-Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	4.10.2013 26.3.2014	-Ley de la Región de Murcia 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	1.10.2013 2.4.2014	-Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ANDALUCÍA	3.10.2013	-Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.	Negativo, se interpone recurso
EXTREMAD.	4.10.2013		Negativo, se interpone recurso

CANARIAS	7.10.2013		Positivo, no se interpone recurso
GALICIA	8.10.2013		Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	2.10.2013 11.4.2014	-Ley Illes Balears 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial, y modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	2.10.2013 11.4.2014	-Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	18.11.2013	-Ley Foral 28/2013, de 7 de agosto, de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	20.11.2013	-Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	20.11.2013	-Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	20.11.2013 15.7.2014	-Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	Positivo, se lleva a un Acuerdo
ESTADO	16.12.2013	-Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	18.12.2013 23.6.2014	-Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo
<b>AÑO 2014</b>			
ESTADO	14.1.2014 20.5.2014	-Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	14.1.2014 7.7.2014	-Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.	Positivo se llega a un Acuerdo
ESTADO	9.1.2014 19.5.2014	-Ley 8/2013, de 29 de octubre, de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el exterior.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	6.2.2014	-Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	10.2.2014 19.5.2014	-Ley 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	24.2.2014 24.4.2014	-Ley de Castilla-La Mancha 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	18.2.2014 25.6.2014	-Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	28.2.2014 31.7.2014	-Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	3.3.2014	-Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	Positivo, no se interpone recurso
GALICIA	5.3.2014 9.9.2014	-Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	4.3.2014		Negativo, interpone recurso

PAÍS VASCO	3.3.2014 27.6.2014		Positivo, se llega a un Acuerdo
PAÍS VASCO	3.3.2014 29.8.2014	-Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
PAÍS VASCO	3.3.2014 28.7.2014	-Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	4.3.2013 12.9.2014	-Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	4.3.2014 12.6.2014	-Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	20.3.2014	-Ley de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.	Negativo, se interpone recurso
CANARIAS	20.3.2014	-Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico	Positivo, no se interpone recurso
GALICIA	21.3.2014		Positivo, no se interpone recurso
ANDALUCÍA	25.3.2014		Negativo, interponen recurso
ESTADO	25.3.2014 30.9.2014	-Ley 9/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2014.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	25.3.2014 25.9.2014	-Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	18.3.2014 18.7.2014	-Ley 8/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2014.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	21.3.2014	-Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	21.3.2014	-Decreto-Ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	27.3.2014 29.8.2014	-Ley de la Generalidad de Cataluña 1/2014, de 27 de enero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2014.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	27.3.2014	-Ley de la Generalidad de Cataluña 2/2014, de 27 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	20.3.2014 30.10.2014	-Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo.
ESTADO	7.4.2014 16.10.2014	-Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	10.4.2014	-Ley de la Generalidad de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	8.5.2014	-Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.	Negativo, se interpone recurso
PAÍS VASCO	23.5.2014	-Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	29.5.2014 3.12.2014	-Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía de la Región de Murcia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CATALUÑA	28.5.2014	-Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.	Positivo, no se interpone recurso
CANARIAS	28.5.2014		Negativo, interpone recurso
GALICIA	18.6.2014 19.12.2014		Positivo, se llega a un Acuerdo

PAÍS VASCO	19.6.2014 18.12.2014		Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	23.5.2014	-Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito de Cataluña.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	1.7.2014 21.1.2015	-Ley Foral 6/2014, de 14 de abril, del impuesto sobre las entidades de crédito.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	24.7.2014 30.1.2015	-Decreto-Ley Andalucía 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CATALUÑA	9.7.2014	-Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones	Negativo, interpone recurso
GALICIA	17.7.2014 2.2.2015		Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	30.7.2014 18.2.2015	-Decreto-Ley Andalucía 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	29.7.2014 25.2.2015	-Ley Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	15.7.2014	-Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	29.8.2014 3.3.2015	-Ley de Cataluña 6/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	24.7.2014 26.2.2015	-Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat Valenciana.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	30.7.2014 23.2.2015	-Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	31.7.2014 17.3.2015	-Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.	Parcialmente positivo. Se llega a un Acuerdo parcial.
ESTADO	17.9.2014 2.3.2015	-Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CATALUÑA	29.8.2014	-Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.	Positivo, no se interpone recurso
CANARIAS	30.9.2014		Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	30.7.2014 28.10.2014	-Ley de Extremadura 5/2014, de 7 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de crédito cooperativo.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	8.10.2014 12.3.2015	-Ley 4/2014, de 26 de junio, de Fundaciones Bancarias de Aragón	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	8.10.2014 12.3.2015	-Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	8.10.2014 12.3.2015	-Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	3.10.2014 26.2.2015	-Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	15.10.2014 26.3.2015	-Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	14.10.2014 16.2.2015	-Ley del Principado de Asturias 9/2014, de 17 de julio, de Comercio Interior	Positivo, se llega a un Acuerdo

ESTADO	16.10.2014	-Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	6.10.2014 28.4.2015	-Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	13.10.2014 26.2.2015	-Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	27.10.2014 4.5.2015	-Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	29.10.2014 26.2.2015	-Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	27.10.2014 13.4.2015	-Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	17.11.2014 23.2.2015	-Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Castilla y León	Positivo, se llega a un Acuerdo
CATALUÑA	2.12.2014	-Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.	Negativo, se interpone recurso
GALICIA	1.12.2014		Positivo, no se interpone recurso
ANDALUCÍA	4.12.2014 16.6.2015		Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial.
PAÍS VASCO	3.12.2014 16.6.2015		Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	16.12.2014 16.4.2015	-Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	15.12.2014 19.3.2015	-Ley de Andalucía 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	3.12.2014 30.3.2015	-Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears.	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
CANARIAS	3.12.2014	-Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	16.12.2014	-Ley de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	3.12.2014	-Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.	Negativo, se interpone recurso
<b>AÑO 2015</b>			
ESTADO	7.1.2015 19.5.2015	-Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	12.1.2015 12.5.2015 y 18.5.2015	-Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	14.1.2015 30.3.2015	-Decreto ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	25.2.2015 11.5.2015	-Ley 8/2014, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CANARIAS	23.2.2015	-Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.	Positivo, no se interpone recurso

ANDALUCÍA	27.2.2015 3.9.2015		Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	17.2.2015	-Ley de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de prestadores deservicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	25.2.2015 9.9.2015	-Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	26.2.2015	-Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	25.2.2015 1.9.2015	-Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	23.2.2015 9.4.2015	-Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	24.2.2015	-Decreto Ley de Cataluña 7/2014, de 23 de diciembre, por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.	Negativo se interpone recurso
ESTADO	24.2.2015 31.7.2015	-Decreto-Ley de Cataluña 8/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea el Registro de traductores e intérpretes judiciales para su actuación ante los órganos judiciales con sede en Cataluña.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ANDALUCÍA	25.2.2015 21.9.2015	-Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
GALICIA	11.3.2015		Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	12.3.2015 20.5.2015	-Ley valenciana 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. -	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	2.3.2015 14.5.2015	-Ley 3/2014, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	16.3.2015 10.7.2015	-Ley de Cataluña 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	3.3.2015 24.9.2015	-Ley 13/2014, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2015.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	17.3.2015 24.9.2015	-Ley de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
ESTADO	16.3.2015	-Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.	Negativo, se interpone recurso
ESTADO	11.3.2015 21.9.2015	-Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2015.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	2.3.2015 6.5.2015	-Ley de Canarias 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
ESTADO	27.3.2015 3.11.2015	-Ley de Cataluña 1/2015, de 5 de febrero, del régimen especial de Arán.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	9.4.2015	-Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas.	Positivo, no se interpone recurso
ESTADO	30.4.2015 3.11.2015	-Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo

ESTADO	23.4.2015 30.11.2015	-Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana.	Positivo, se llega a un Acuerdo
PAÍS VASCO	25.5.2015 26.10.2015	-Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	14.5.2015 3.11.2015	-Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.	Parcialmente positivo, se llega a un Acuerdo parcial
ESTADO	11.5.2015 6.10.2015	-Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Positivo, se llega a un Acuerdo
CATALUÑA	19.5.2015	-Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.	En trámite
ESTADO	14.5.2015	-Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón.	En trámite
ESTADO	14.5.2015	-Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja.	En trámite
ESTADO	14.5.2015	-Ley 7/2015, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.	En trámite
ESTADO	18.5.2015	-Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley de Canarias 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares.	En trámite
ESTADO	19.5.2015 18.11.2015	-Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	19.5.2015	-Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.	En trámite
ESTADO	21.5.2015	-Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.	En trámite
ESTADO	19.5.2015	-Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura.	En trámite
ESTADO	19.5.2015 17.11.2015	-Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Positivo, se llega a un Acuerdo
ESTADO	16.7.2015	-Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte	En trámite
CATALUÑA	16.7.2015	-Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial	En trámite
ANDALUCÍA	28.7.2015	-Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón.	En trámite

PAÍS VASCO	28.7.2015	-Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja.	En trámite
ESTADO	16.7.2015	-Ley de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà.	En trámite
ESTADO	29.7.2015	-Ley del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda	En trámite
ESTADO	29.7.2015	-Ley del País Vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o «fracking».	En trámite
ESTADO	4.8.2015	-Ley de Cataluña 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales.	En trámite
ESTADO	21.9.2015	-Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.	En trámite
CATALUÑA	15.9.2015	-Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.	En trámite
CATALUÑA	8.9.2015	-Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.	En trámite
ARAGÓN	8.10.2015	Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.	En trámite
ANDALUCÍA	16.10.2015	-Ley Foral 1/2015, de 22 de enero, por la que se modifica la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, para la introducción de cláusulas sociales en los pliegos de cláusulas administrativas.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Ley de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Ley de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Decreto Ley 2/2015, de 28 de julio, por el que se modifica parcialmente el Texto refundido de la Ley del Instituto Catalán de Finanzas, aprobado por Decreto Legislativo 4/2002, de 24 de diciembre.	En trámite
PAÍS VASCO	21.10.2015	Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código Civil de Cataluña.	En trámite
ESTADO	13.10.2015	Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.	En trámite
ESTADO	23.10.2015	Ley 6/2015, de 7 de agosto, por la que se modifica la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia.	En trámite
CATALUÑA	27.10.2015	Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.	En trámite
CATALUÑA	3.11.2015	Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.	En trámite
CATALUÑA	3.11.2015	Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social	En trámite

### CONFERENCIAS SECTORIALES. NÚMERO DE REUNIONES

Conferencias	Total 1981/91	Total 92/2009	Total 2010/15	Totales
CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0	5	0	5
CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA	5	48	2	55
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES	0	2	0	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	29	104	34	167
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	0	95	57	152
CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA	0	41	14	55
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA PESQUERA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	0	58	42	100
CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA	4	16	12	32
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS CC.AA.	25	47	19	91
CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL (1)	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN	12	45	24	81
COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA (2)	44	69	0	113
CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA	0	10	16	26
CONFERENCIA SECTORIAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	1	0	1
CONSEJO DE POLÍTICA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INNOVACIÓN (7)			2	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	4	0	4
CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES	6	7	1	14
COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO	0	1	0	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA	0	12	3	15
CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y DE LA PYME (9)			3	3
CONFERENCIA SECTORIAL DE ENERGÍA	0	0	4	4
CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	2	17	7	26
CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR	0	13	9	22

CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO (8)			1	<b>1</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	0	15	1	<b>16</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	0	5	1	<b>6</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO	0	1	0	<b>1</b>
CONSEJO DE POLÍTICAS DEL JUEGO	0	0	7	<b>7</b>
CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD	0	1	0	<b>1</b>
CONSEJO NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (1) (11)			0	<b>0</b>
CONSEJO SUPERIOR DE TRÁFICO, SEGURIDAD VIAL Y MOVILIDAD SOSTENIBLE			1	<b>1</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE TRÁFICO, SEGURIDAD VIAL Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (1)			0	<b>0</b>
CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	0	19	6	<b>25</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE	4	40	16	<b>60</b>
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	0	2	24	<b>26</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA (1) (3)	0	1	0	<b>1</b>
CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	26	66	21	<b>113</b>
COMISIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	0	11	9	<b>20</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO	5	21	2	<b>28</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	7	16	5	<b>28</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE EMPLEO Y ASUNTOS LABORALES	0	45	16	<b>61</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES	4	36	4	<b>44</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE IGUALDAD (4)	0	24	6	<b>30</b>
CONSEJO TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMIA Y ATENCION A LA DEPENDENCIA (5)	0	10	11	<b>21</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE INMIGRACIÓN	0	3	5	<b>8</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO	3	28	6	<b>37</b>
CONFERENCIA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (6)	0	1	3	<b>4</b>
COMISIÓN INTERTERRITORIAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (10)			2	<b>2</b>
CONSEJO INTERTERRITORIAL DE INTERNACIONALIZACIÓN	0	10	12	<b>22</b>
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>950</b>	<b>408</b>	<b>1534</b>

- (1) Pendiente de constituirse.
- (2) Se suprime al crearse la Conferencia General de Política Universitaria (L.O. 4/2007) (Fecha última actualización: 10-12-2015)
- (3) El día 19 de abril de 2008 se celebró una reunión anterior a la constitución.
- (4) Sustituye a la Conferencia Sectorial de la Mujer a partir del 21-01-2009.
- (5) Por Real Decreto-ley 20/2012, en su capítulo IV se refunden los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la CS de Asuntos Sociales.
- (6) En el Pleno celebrado el 23 de octubre de 2013 se acordó la extinción de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- (7) Creado por Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en su artículo 8. Sustituye al Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.
- (8) Creado por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en su artículo 10.
- (9) Según Acuerdo de Institucionalización, el 12 de marzo de 2014 se refunden la Conferencia Sectorial de Industria y la Conferencia Sectorial de la PYME.
- (10) Asume las funciones de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- (11) Creado por Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en su artículo 39.

## CONFERENCIAS SECTORIALES. RÉGIMEN JURÍDICO

CONFERENCIA	Ley creación/regulación	Fecha constitución o primera reunión	Fecha aprobación Reglamento actual
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas	L.O. 8/1980 (art.3.1)	01/07/1981	20/08/1981; modificaciones: 29/07/1983, 29/11/2000 y 27/07/2001, 23/06/2004, 7/04/2006, 20/05/2008, 15/06/2010 y 17/1/2012
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural		28/07/1983	13/12/1995; modificaciones: 20/09/1999, 24/09/2001, 15/04/2002, 31/03/2003 y 12/11/2009
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios		15/06/2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura
Conferencia Sectorial de Turismo		06/07/1984	19/12/1995; modificaciones: 25/06/1996, 5/12/2000, 21/10/2004 y 12/03/2012
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas		11/04/1985	09/03/1998
Conferencia Sectorial de Educación	L.O. 8/1985 ( art. 28)	25/11/1986	22/07/1999
Conferencia Sectorial de Consumo	Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 1/2007 (art.40 y 41)	12/01/1987	10/11/1997; modificaciones: 15/07/2003 y 2/03/2011
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003 ( art. 69.1)	07/04/1987	20/12/1993; modificaciones: 15/07/1996 y 23/07/2003
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo *		19/10/1987	30/09/2008, modificación 22/07/2013
Conferencia Nacional de Transportes	Ley 16/1987 (art.9.1)	14/06/1988	20/12/1988
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente		29/11/1988	27/02/1995; modificación: 29/07/2009
Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios		14/10/2009	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea	Ley 2/1997	22/12/1988	05/06/1997; modificaciones: 23/07/2008, 28/10/2009 y 15/04/2010
Conferencia Sectorial de Cultura		16/11/1992	04/06/2005; modificación: 14/07/2008

Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio		10/03/1993	Carece de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial de Industria		14/04/1993	20/01/1994; modificación: 24/02/2009
Conferencia Sectorial de Pesca		29/09/1994	16/04/1996; modificaciones: 20/09/1999, 15/04/2002, 31/03/2003 y 11/04/2011
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios		15/06/2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Pesca
Conferencia Sectorial de Igualdad		13/02/1995	16/09/1997; modificaciones: 21/01/2009 y 16/03/2011
Conferencia Sectorial de Comercio Interior		08/05/1995	
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	Leyes 42/1997 (art.16) y 56/2003 (art.7), así como en R.D. 1722/2007 (art.5,6 y 7)	23/07/1996	08/04/1997
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)		14/05/1997	
Conferencia Sectorial del Juego		05/05/1999	05/05/1999
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia		23/10/1999	23/10/1999
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	Ley 33/2003 (art. 184)	No constituida	
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	Ley 27/1992 (art.87.4) y R.D. 1217/2002	14/03/2006	
Conferencia Sectorial de Administración Pública	A partir de mayo de 2007 regulada por la Ley 7/2007 (art.100.1)	17/12/2003	
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003, de 28 de mayo, (art. 35). Real Decreto 892/2006, de 21 de julio.	16/06/2004	
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL)	Ley 57/2003 (art.120 bis)	17/01/2005	

Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología		24/02/2005	
Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación	Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (art. 8)	18/09/2012	18/09/2012
Consejo de Política de Seguridad	Ley Orgánica 2/1986 (art.48)		28/02/2005
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información		26/10/2005	
Consejo Interterritorial de Internacionalización		31/05/2006	31/05/2006
Conferencia General de Política Universitaria	Ley 4/2007 (art.27 bis)	04/06/2007	02/06/2009
Conferencia Sectorial del Agua		No constituida	
Conferencia Sectorial de la Inmigración		09/07/2008	09/07/2008
Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo	suprimida	28/10/2009	08/09/2010
Conferencia Sectorial de Energía	Ley 2/2011, de 4 de marzo (art. 81)	11/05/2011	22/06/2011
Consejo de Políticas del Juego	Ley 13/2011, de 27 de mayo (art. 34)	21/06/2011	28/07/2011
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia **	Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio (art. 22.2)	16/01/2013	16/01/2013
Conferencia Sectorial de Industria y PYME		12/03/2014	
Consejo para la Unidad de Mercado	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (art. 10)	27/01/2015	
Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Ley 6/2014, de 7 de abril (art. 8 bis)	Pendiente de constitución	