



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo de Fin de Grado

**RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN
ESPAÑA. ESTUDIO DE LOS
INSTRUMENTOS DE NUESTRO
PAÍS.**

Alumna: María Consuegra
Bracero.

Junio, 2020.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Breve resumen de lo tratado	4
1.2. Objetivos del TFG	4
1.2.1. Objetivos generales: conocer los órganos de relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos.....	4
1.2.1.1. Identificar la importancia de cada uno de los órganos.....	5
1.2.1.2. Comprobar el grado de eficacia en la puesta en marcha de políticas públicas.....	5
2. MARCO METODOLÓGICO	6
2.1. Investigación cualitativa	6
2.1.1. Análisis de contenido.....	6
2.1.1.1 Repaso a la prensa.....	7
2.1.2. Revisión bibliográfica.....	7
3. MARCO TEÓRICO	8
3.1. Peculiaridades del Estado Descentralizado	8
3.1.1. Estado Federal Vs Estado Autonómico	9
3.1.2. Principios de relación Estado- entes subestatales.....	10
3.1.3. Relaciones intergubernamentales en un Estado Descentralizado.....	13
3.1.4. Principales instrumentos de las Relaciones Intergubernamentales.....	16
3.2. la multiplicidad de los instrumentos de colaboración.....	17
4. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA	17
4.1. Qué dice la Constitución	17
4.1.1. Configuración de las Comunidades Autónomas	18
4.2. Los órganos de relaciones.....	19
4.2.1. Comisiones Sectoriales.....	19
4.2.2. Reuniones Bilaterales.....	20

4.2.3. Conferencia de Presidentes.....	21
4.2.4. La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.....	23
5. CÓMO INCIDEN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ACTIVIDAD DIARIA/PERIÓDICA DEL GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNO AUTONÓMICO.....	24
6. CONCLUSIÓN	27
7. FUENTES CONSULTADAS.....	27
7.1. Bibliografía.....	27
7.2. Artículos y noticias de prensa.....	30
7.3. Otras fuentes consultadas.....	30

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Breve resumen de lo tratado.

Las Relaciones Intergubernamentales, conocidas también en otros países como relaciones entre administraciones o interadministrativas, gobierno multinivel, relaciones de cooperación y colaboración, etc. En todos los estados descentralizados, como España, estas relaciones son un hecho habitual a la hora de mantener una comunicación Gobierno central-entes subestatales. Al momento de hacer frente a los conflictos que surjan entre dichas relaciones, debe estudiarse la existencia de cauces que puedan solucionar estos problemas, para ello, se recurren a los principios de relación Estado- entes subestatales, entre los que podemos encontrar: El principio de colaboración, cooperación, coordinación y jerarquía, todos ellos recogidos en la legislación española.

A pesar de todos los temas abordados en cuanto a la literatura española científica, sobre las Relaciones Intergubernamentales para entender la puesta en marcha de la cooperación en el Estado Descentralizado, podemos decir que aún quedan muchos cauces por investigar. Los temas en los que aún falta por profundizar más desde el punto de vista de la ciencia política y del derecho podría ser: el desarrollo real de las entidades gestoras intergubernamentales a todos los niveles de gobierno, la actividad intergubernamental concentrada en las manos de los presidentes, la actuación de los parlamentos como sede de las Relaciones Intergubernamentales y estudios sectoriales que estén enfocados a entender el mecanismo de tipo de cooperación como pueda ser sanidad, dependencia educación, etc.

1.2. Objetivos del TFG.

1.2.1. Objetivo general: conocer los órganos de relación entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos.

En nuestro Estado Autonómico, la cooperación es fundamental al igual que en otro sistema políticamente descentralizado. Es un hecho que en España la cooperación se encuentra regulada por el Derecho, pero esto no quiere decir, que siempre se haya hecho un buen uso de todos los instrumentos corporativos.

El principal objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es conocer lo órganos de relación entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos que existen en un país descentralizado como España. Entre ellos podemos destacar:

- Comisiones Sectoriales.
- Reuniones Bilaterales.
- Conferencias de Presidentes.
- Conferencias de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

1.2.1.1. Identificar la importancia de cada uno de los órganos.

El Tribunal Constitucional ha señalado que las Comisiones Sectoriales surgen para “*intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector*”. Las Comisiones sectoriales son organismos para examinar los problemas que surgen en común y para debatir cuáles son las líneas de actuación para solucionar dichos problemas.

En cuanto a las Reuniones Bilaterales, suscitan recelos pero es un elemento característico del Estado descentralizado, señalado por cuestiones privativas de algunas Comunidades Autónomas por la irregularidad competencial y por la decisión del propio autogobierno. La bilateralidad se formaliza debido al fracaso o la insatisfacción provocada por las herramientas de multilateralidad.

Las Conferencias de Presidentes, forman parte de las relaciones de colaboración marcado por la verticalidad sectorial y la fragilidad de las relaciones entre CCAA. La breve existencia de las Conferencias de Presidentes Autonómicos con el Presidente del Gobierno Central no nos deja conocer con exactitud la finalidad ni el rumbo de dichas conferencias, si llegan a consolidarse, puesto que cada conferencia que se ha celebrado ha respondido a un formato diferente.

El último órgano de relación entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos son las Conferencias de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, éste órgano se creó como órgano voluntario de cooperación política en la esfera de las competencias de las CCAA. y como medio para optimizar el desempeño del Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos.

1.2.1.2. Comprobar el grado de eficacia en la puesta en marcha de políticas públicas.

El debate que surge en algunos en algunos países sobre las RIGs está focalizado principalmente en la eficacia de los instrumentos, instituciones y las regulaciones pertinentes que podemos encontrar en nuestro sistema para conseguir así los objetivos. Normalmente

estos objetivos fueron definidos por varios criterios. Uno de esos criterios puede ser, en función del mayor o menor grado de objetivos conseguidos de política pública nacionales, sin retrasos u obstrucciones y con una retribución adecuada de los recursos.

Siempre se ha tratado de regular los resultados de las Relaciones Intergubernamentales en lo que se refiere a las políticas públicas y a la capacidad de coordinar las políticas en todos los niveles de gobierno existentes y conseguir así unos resultados más o menos equitativos.

En diferentes estudios se ha destacado la deficiencia de los medios de información, comunicación, y evolución que surge entre las CCAA. y el Gobierno Central, y se ha puesto en conocimiento los problemas que nacen por las diferentes regulaciones y los servicios públicos entre las diecisiete CCAA. En algunos análisis sectoriales se han reconocido pautas de difusión de políticas públicas y las consecuencias que ello conlleva. Aun así, queda mucho por investigar en cuanto a eficacia y eficiencia de las Relaciones Intergubernamentales en la persecución de los objetivos de la actividad pública.

2. MARCO METODOLÓGICO.

2.1. Investigación cualitativa.

En sentido estricto, se entiende por investigación cualitativa como la investigación que desarrolla datos descriptivos, es decir, las palabras propias de las personas, escritas o habladas y su conducta observable.

En palabras de Goetz y LeCompte (1988), *“la investigación cualitativa comienza con la recogida de datos, mediante la observación empírica o mediciones de alguna clase, y construye a partir de las relaciones descubiertas, sus categorías y proposiciones teóricas. Pretenden construir una teoría que justifique los datos.”*

Algunas técnicas propias de la investigación cualitativa y en las que me he apoyado para poder desarrollar mi Trabajo de Fin de Grado son: el análisis de contenido, el repaso a la prensa y la revisión bibliográfica. A continuación daré una breve definición de cada una de ellas.

2.1.1. Análisis de contenido.

El análisis de contenido es un instrumento que se basa en el estudio y en la apreciación de fuentes documentales y en reconocer los códigos que han sido empleados por

el emisor del alegato, intenta descifrar en el ambiente en el que surge y se desarrolla el mensaje, para descubrir y demostrar sus contenidos latentes. El objetivo del análisis de contenido es conocer todo aquello que pueda afectar al mensaje de forma indirecta.

Berenson da una de las primeras definiciones de lo que es el análisis de contenidos y lo conceptualiza como, “una técnica para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido referido manifiesto de la comunicación”

2.1.1.1.Repaso a la prensa.

Prácticamente todos los periódicos transmiten la información en los mismos hechos, lo hacen por medio de textos, fotografías, etc. Bien es sabido, que la línea editorial y los artículos de opinión son los que hace que se diferencie un periódico de otro. Seguramente a la hora de comparar un periódico con otro, hemos podido comprobar cómo algunas noticias ocupan más importancia que en otros, para poder entender estas diferencias, diversos autores han desarrollado unos métodos de investigación que han sido aplicados a los medios de comunicación.

Como hemos dicho anteriormente, el análisis de contenido se realiza mediante técnicas de descripción objetiva, sistemática y puede aportarnos las piezas claves que nos van a ayudar a responder a muchas preguntas que nos hacemos diariamente a la hora de leer la prensa, e incluso pueden conseguir que se establezcan lazos de unión entre el lector, el medio y el periodista.

Si estudiamos un diario de información general, principalmente tenemos que realizar un ranking cualitativo, por ejemplo, por temas. Podemos escoger un departamento que nos resulte más atractivo como puede ser “sociedad”. Seguidamente, intentaremos averiguar qué relevancia le da ese periódico a este tipo de contenidos buscando el porcentaje sobre el total de páginas del periódico destinadas a dicha sección.

2.1.2. Revisión bibliográfica.

Hart delimita la revisión bibliográfica como *“la selección de los documentos disponibles sobre el tema, que contienen información, ideas, datos y evidencias por escrito sobre un punto de vista en particular para cumplir ciertos objetivos o expresar determinadas opiniones sobre la naturaleza del tema y la forma en que se va a investigar”*

La revisión bibliográfica es un análisis específico, selectivo y decisivo que conforma la información sustancial en una perspectiva unitaria. Tiene como objetivo revisar la bibliografía publicada y darle cierta perspectiva. La diferencia principal que existe entre un trabajo primario, es el análisis en si mismo que se realiza y no los principios que se aplican.

3. MARCO TEÓRICO.

3.1. Peculiaridades del Estado descentralizado.

Según el art. 1.1 de nuestra Constitución, España es una nación constituida en un Estado social y democrático de Derecho, cuya soberanía reside en el pueblo español como sujeto étnico-político; un estado que se constituye mediante “comunidades” como entidades que subestatales que disfrutan de plena autonomía para gestionar sus propios intereses. Las Comunidades Autónomas se diferencian por su carácter regional o local. Las regiones reciben el nombre de “comunidades autónomas”, mientras que las locales, son los denominados municipios y las provincias.

La fragmentación del territorio español en CCAA. y la asignación a éstas de competencias es el resultado de acuerdos políticos que se acordaron en nuestra Constitución. La estructuración territorial autonómica y su marco de competencias son relativamente nuevas y su fundamente responde esencialmente a un interés político.

Uno de los principales problemas que surgen en la descentralización es el auge del sector público. En España son diversos los motivos que empujan a ese aumento: duplicación del gasto público, desconocimiento por parte de los ciudadanos de que los gastos que hace el Gobierno Central deben ser sufragados mediante impuestos y la ausencia de conciencia fiscal en cada uno de los territorios.

Algunos autores definen en dos dimensiones la descentralización, midiéndolos en criterios cualitativos:

- La primera de ellas es el autogobierno: esta medida evalúa la capacidad que tiene un gobierno regional para poder desarrollar una autoridad sin influencias del Gobierno Central. El autogobierno se mide en cuatro elementos fundamentales: Profundidad de las instituciones, ámbito de las políticas, tributación y representación.
- La última de ellas es gobierno dividido o shared-rule: esto viene a decir el grado de participación que tienen las regiones a la hora de tomar decisiones a nivel nacional. Se

mide teniendo en cuenta cuatro elementos: control del poder ejecutivo, capacidad legislativa, reforma constitucional y control fiscal.

3.1.1. Estado federal vs Estado autonómico.

Para algunos el federalismo se equipara en la práctica con el estado descentralizado, sin embargo, estos dos figuras se diferencian en elementos básico.

Desde la Transición (1975), España es un Estado autonómico. Los Estado autonómicos son estados que tienen un pasado centralista y han cedido algunas de sus competencias a las distintas regiones que lo conforman. Sin embargo, los estados federales, como Estados Unidos o Alemania, están compuestos por entidades que originariamente eran soberanas e independientes, pero cedieron su soberanía a una entidad supranacional. Donde radica la diferencia entre un estado federal y uno autonómico, es en su genealogía y no en su estructura.

Actualmente, nuestro sistema descentralizado se organiza territorialmente en 17 comunidades autónomas; 2 ciudades autónomas y 8.125 entidades locales.

Dichas comunidades gozan de independencia autonomía financiera y política, esto quiere decir, que tienen competencias para aprobar leyes en materias que sean reconocidas por sus estatutos de autonomía, asimismo, pueden realizar todas aquellas labores ejecutivas que los mismos estatutos le asignan.

Sus instituciones de autogobierno son dos: el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa. En algunas de las Comunidades Autónomas esta estructura institucional se complementa con órganos similares a los del propio Estado, como el Tribunal de cuenta o el Defensor del pueblo, entre otros.

Las Comunidades tienen cuatro modelos de competencias que les autorizan realizar las siguientes acciones:

- Competencias legislativas y ejecutivas exclusivas, como es el caso de servicios sociales, juventud, ganadería, pesca, interior, industria, etcétera.
- Competencias para la legislación básica del Estado, así como el funcionamiento de la misma, en materias de medioambiente, política económica, educación...

- Competencias para ejecutar la legislación aprobada exclusivamente por el Estado, especialmente en formación profesional y empleo.
- Competencias legislativas y ejecutivas, de manera indistinta de las que tiene el Estado en la misma materia, estos dos niveles administrativos pueden llevar las mismas acciones e iniciativas, puede ocurrir en el caso de cultura.

En cuanto a la autonomía financiera que hacíamos referencia al principio de este apartado, sus ingresos dependen del Estado y de los propios recursos de la Comunidad Autónoma (entre ellos figuran sus propios tributos o una parte de los obtenidos por impuestos del Estado en la Comunidad Autónoma)

Por otro lado, conforme a la teoría constitucional, la federación es la unión que se basa en el libre convenio y está motivada por la persecución del fin común de la autoconservación, a través de este modo se cambia el estatus político de todos los miembros. En este sentido, el Estado Federal puede ser entendido como el conjunto de estados autónomos, soberanos e independientes, que se unen creando un ente que dotan de personalidad jurídica y ceden parte de su soberanía para que pueda desarrollar determinadas competencias. Es ese elemento de cesión de los estados miembros al poder federal lo que determina la naturaleza jurídica de un Estado Federal.

Según la doctrina, se tienen que reunir una serie de requisitos para el desarrollo de un Estado Federal:

- Debe originarse la división territorial del Estado en subunidades que posean personalidad jurídica y autonomía política.
- Estar en posesión de una Constitución como marco jurídico del sistema federal.
- Distribución de competencias en los diferentes sistemas administrativos.
- Estar en posesión de otra cámara de representación territorial.
- Existencia de una Corte Suprema que garantice el orden federal.
- Igualdad federal y entre Estados miembros.
- La soberanía de las subunidades debe ser limitada.
- Un sistema federal basado en las relaciones de cooperación y coordinación.
- Una Constitución Federal solida para garantizar el carácter federal del sistema.

3.1.2. Principios de relación Estado-entes subestatales.

El Principio de Coordinación es uno de los principios constitucionales que tienen las Administraciones Públicas para actuar, se encuentra recogido en el Art. 103 CE, junto con el principio de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración.

El Tribunal Constitucional ha definido este principio como un sistema de relación que podrá hacer efectiva la información entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la igualdad técnica en determinados aspectos, y la acción conjunta de las administraciones que coordinan y serán coordinadas según sus respectivas competencias, consiguiendo así que se integren los actos de ambas administraciones en el sistema, con el objetivo de evitar contradicciones que dificultarían el correcto funcionamiento del mismo. (STC 27/1987).

“La coordinación encuentra su fundamento en la estructura compleja del Estado español surgida de la Constitución de 1978, organizado territorialmente a tres niveles de gobierno. Por lo tanto, en palabras del Tribunal Constitucional la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las Administraciones Públicas” (STC 76/1983, de 5 de agosto).

La coordinación se interpreta como un suplemento de otras formulas en las relaciones entre administraciones, se autorizará mediante ley en la que se deberá reflejar los límites y condiciones para su ejercicio, y solo podrá pertenecer al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas o al Gobierno de la Nación.

“La coordinación ha sido frecuentemente autorizada por leyes autonómicas, que han incidido especialmente en la coordinación de las competencias provinciales, pues así lo propicia el citado art. 59 LRBRL. Ha sido en los conflictos surgidos con motivo de estas normas donde ha tenido diversas ocasiones el Tribunal Constitucional para configurar plenamente la naturaleza de la coordinación administrativa. Por su parte, las Diputaciones provinciales tienen como competencia propia la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada” (art. 36.1.a LRBRL)

En cuanto al principio de cooperación, como su propio nombre indica, se coopera para conseguir así una finalidad en común. La cooperación significa una actuación ente el Gobierno y las Comunidades Autónomas que afecta al ejercicio de las competencias, por lo que se solo puede tener cabida en el marco constitucional si se parte de su voluntariedad. Según Francisco Muñoz del Río (2013), *“no es infrecuente la utilización conjunta de los*

términos de colaboración, como manifestaciones del principio de solidaridad por el que podría tener encaje en la Constitución”.

Esta cooperación está regulada en el título Preliminar, capítulo IV, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la que se encuentran fijados las condiciones que se deben cumplir.

A pesar de que los convenios de cooperación se consideran una herramienta de cooperación de naturaleza bilateral, a la hora de verdad, los diversos Ministerios y el Gobierno han querido desarrollar una multilarelalidad en la política de la cooperación, desarrollando así, un texto similar a todas las Comunidades Autónomas.

En la actualidad podemos observar como esta herramienta ha ido desarrollando una continuidad y estabilidad en la formalización de convenios, haciendo así, que un gran número de ellos tengan vigencia plurianual, consiguiendo así un mantenimiento de la colaboración previamente establecida.

El principio de colaboración es el acto que se lleva a cabo por una entidad para facilitar el desarrollo de las competencias de otro ente. Se trata, como indica Tajadura Tejada (2013), *“del deber de auxilio cuando para el ejercicio de una competencia propia se requiere la intervención de otra instancia. El titular de la competencia es el que recibe el auxilio y también es el interesado en su correcto ejercicio, llevando una función de apoyo el que colabora”.*

La colaboración puede ser considerada como un deber jurídico constitucional. Este principio de colaboración es considerado por la doctrina y la jurisprudencia como el principio que debe encabezar la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

Dicho principio influye especialmente en el desarrollo y desempeño de las competencias tanto del Gobierno central como en las del Gobierno autonómico, pues pide que éstas competencias mantengan unas relaciones, que por lo general, se les suele designar el nombre de “relaciones de colaboración”.

El principio de jerarquía compone una directriz básica de organización administrativa que regula las relaciones jurídicas mediante la sumisión de los niveles inferiores a los superiores. El principio de jerarquía se basa en dos ámbitos fundamentales: el de las relaciones entre órganos administrativos y el de las normas jurídicas. En el marco de las relaciones entre Administraciones Públicas no se aplica el principio de jerarquía, menos

todavía en el caso de las Administraciones que tienen un grado de autonomía reconocido constitucionalmente.

Este principio es especialmente importante en las relaciones entre órganos administrativos, este principio se encuentre recogido en el art. 103.1 de las Constitución Española. Es necesario relacionar este principio con la estructura de cada Administración Pública, solo así podemos averiguar como se desarrolla su contenido. Este principio también aparece en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A la hora de la creación de un órgano administrativo, es necesario acordar su integración en la estructura administrativa y, su dependencia jerárquica. El nivel de competencias de los órganos administrativos es definida por el principio de jerarquía. Igualmente, el principio de jerarquía es el origen de técnicas de organización del trabajo administrativo, y del ejercicio de las competencias, como la avocación (art. 14 de la LRJPAC) y la delegación de competencias (art. 13 de la LRJPAC), en este último caso que consiente que la delegación del ejercicio de sus funciones pueda desarrollarse a favor de órganos que no sean dependientes jerárquicamente.

3.1.3. Relaciones intergubernamentales en un Estado descentralizado.

La noción de las relaciones intergubernamentales sigue la definición propuesta por William Anderson (1910:3), a saber: *“un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”*

El concepto de Relaciones Intergubernamentales resulta más fácil de comprender desde los cinco hitos señalados por Deil Wright (1988)

En primer lugar, las relaciones intergubernamentales incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel provincial, regional o estatal y el local y/o entre las distintas unidades de gobierno local. A esta relación añadiremos las que afectan a las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, ONGs y organizaciones “casi no gubernamentales” que intervienen en el sector público.

El segundo punto de las relaciones intergubernamentales es el valor del trabajo humano: las actividades y actitudes del personal al servicio de las administraciones públicas.

Wright hace referencia a que no hay relación entre gobiernos, sólo hay un enlace entre las personas que trabajan para las distintas unidades de gobierno. Theo Toonen (1987) asegura que, *“la construcción del consenso, el ajuste mutuo y la pacificación son algunos de los objetivos perseguidos por los empleados públicos de los distintos niveles territoriales”*

Tercero, entre las relaciones de empleados públicos se produce un constante intercambio de puntos de vistas. Cumplir con los objetivos marcados, es una de las principales preocupaciones de lo trabajadores y para ello se necesitan mecanismos informales, prácticos y orientativos que sean desarrollados dentro de la legalidad y de un marco formal.

El cuarto rasgo destacado por Wreight, consiste en que cualquier trabajador del servicio público puede ser participe en los procesos gubernamentales a la hora de tomar decisiones. Los empleados que se vean implicados no solo proceden de diferentes niveles territoriales, también lo hacen de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Wreight pone de ejemplo el Parlamento de España, que sirvió como herramienta para desarrollar la importancia de las Comunidades Autónomas recogidas en la Constitución de 1978. El Tribunal Constitucional, tiene capacidad para decidir en caso de conflicto sobre las competencias que le corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Por último, las relaciones intergubernamentales están caracterizadas por la conexión que tienen con las políticas públicas.

Deil Wright (1988) entiende que, *“esta dimensión hace referencia al conjunto de intenciones y acciones (o no acciones) de los empleados públicos, así como a sus consecuencias, lo cual nos obliga a examinar las interacciones de los distintos actores en las fases de formulación, implantación y evaluación de las políticas.”*

Hans Joachim Hesse, puso de ejemplo, las relaciones intergubernamentales en la Republica Federal de Alemania, que significo un cambio del federalismo tradicional, en el que los trabajadores públicos de los tres niveles territoriales debían actuar en consecuencia a los intereses que se encontraban recogidos en el marco de las diferentes políticas públicas.

Quizá una de las ventajas de las relaciones intergubernamentales radica en lo que sostiene Wreight, en que *“no ignoran o infravaloran los análisis formales, sino que intentan superar los potenciales límites de la fuerte tradición jurídica inherente en el federalismo”*. Este mismo autor (1981) sostiene que, *como todo enfoque relativamente nuevo, las RIO no*

llevan consigo la carga política que ha acompañado en ocasiones al mencionado concepto. Esta connotación apolítica incrementa su utilidad para el análisis, ayuda a conservar su precisión, y favorece la necesaria acumulación del conocimiento”

En cuanto a las Relaciones Intergubernamentales en España, como suscita la definición de las RIG, el modelo de interacción dentro del marco estatal a los tres niveles territoriales puede tener un amplio alcance. En cuanto a las unidades de gobierno local, ya han sido definidas en el análisis de las estructuras, recursos financieros y humanos, a nivel provincial y municipal posterior a Franco realizado por Carrillo. Este estudio tratará sobre las competencias transferidas en cuanto a financiación, fuerzas políticas y estructuras burocráticas.

Después de las transferencias de competencias, le siguió una serie de mecanismos habituales de las relaciones intergubernamentales. Este proceso duró más allá de 1993, año del Pacto Autonómico. Es difícil describir cómo funciona un RIG típica, ya que muchas transferencias son individualizadas, además, es necesario que en algunas de ellas la CC.AA. tenga conferida la potestad legislativa prácticamente completa para actuar en determinadas áreas, como puede ser el caso de educación y cultura, en algunas la administración central transfiere el poder, como en los programas de salud, y en otras, resulta casos de descentralización administrativa como puede ser la política municipal o las leyes de medioambiente.

Una vez que una CC.AA. acuerda con el gobierno central, mediante el ministro correspondiente, se procede a la transferencia. Si las negociaciones sobre los temas importantes, como pueden ser el mantenimiento de los niveles de programa, acuerdos de sometimiento a la normativa nacional, la transferencia de personal y propiedades, niveles de subvención si se trata de un área de fondos especiales, el proceso puede continuar al siguiente punto. Si, por el contrario, hay áreas clave en las que existe discordia, se desarrollará una Comisión Conjunta para la Transferencia de Competencias, compuesta por representantes de la CA, del Ministerio del Gobierno central que hace la transferencia de la competencia, y el Ministerio para las Administraciones Públicas, que es quien posee la jurisdicción estatal general. Estos organismos acreditarán ser componentes imprescindibles en las relaciones intergubernamentales. Ya que a lo largo de la década de los 80 se realizaron una serie de transferencias a diferentes comunidades a la vez, las Comisiones Conjuntas comenzaron constituyéndose con representantes pertenecientes a distintas comunidades, pero el Tribunal

Constitucional anuló este procedimiento. Sin embargo, en el caso de la cesión de poderes según el artículo 150, están permitidas las Comisiones Conjuntas con representantes de distintas comunidades. Tanto si la transferencia se hace comunidad por comunidad o conjuntamente en virtud del artículo 150, los principales desacuerdos se dirimen de antemano en lugar de elaborar una legislación vaga y dejar pendiente para más adelante la resolución de los detalles. Estos acuerdos han sido trascendentales a la hora de definirlos RIO y, en su conjunto, constituyen el “molde” que sirve para dar forma a las interacciones a primer y segundo nivel de la administración. Una vez alcanzado un principio de acuerdo se traspasa la función, vía aprobación en el parlamento de la CC.AA., de la legislación que haga posible el programa dentro de la región. La legislación, autoriza el desarrollo de la actividad administrativa, la parte práctica del programa tiene inicio en el ejecutivo de la CC.AA.

3.1.4. Principales instrumentos de las Relaciones Intergubernamentales.

Las RIG nacen en cualquier estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar problemáticas que por separado no pueden llegar a resolver. Esa necesidad de colaboración se desarrolla mediante una variedad de instrumentos, cada uno de ellos expresara un tipo de colaboración diferente, ya sea política o técnica. En nuestro sistema, hay tres dinámicas muy distintas. En primer lugar, se produce un desarrollo notable de los instrumentos de colaboración vertical (Estado-CCAA). En segundo lugar, existe una acusada precariedad de los instrumentos de colaboración horizontal (entre CCAA). Y, por último, en ese escenario, ha interrumpido la Conferencia de Presidentes con las dudas que plantea sobre su propia configuración, consolidación e incidencia en el conjunto de los instrumentos de cooperación que existen. Es así como se han ido desarrollando prácticas que, en cuanto se han demostrado que son útiles, se implantan e incluso pueden llegar a ser reguladas mediante ley.

A diferencia del resto de sistemas europeos, en España las relaciones de colaboración se realiza a escala vertical. Esta colaboración es una tendencia propia de nuestro país, ya que se ha consolidado hasta tal punto, que es una característica propia de nuestro sistema, no como en el resto de naciones de nuestro entorno europeo, donde apuestan por una colaboración horizontal, entre nosotros prácticamente inexistente.

Esta colaboración entre el Estado y las CCAA. nació de manera espontánea y de formas muy diversas desde que surgió el Estado Autónómico en nuestro país, y está

íntimamente relacionada con la cesión de competencias. Como hemos dicho en varias ocasiones, la Constitución no contempla estas relaciones, puesto que, que en ese momento la preocupación era la de desarrollar modelos competenciales, y regular realmente las relaciones que afectan al desarrollo de las competencias. Estas relaciones no surgen de forma premeditada, sino que lo hacen de forma espontánea debido a las necesidades de funcionamiento que demanda cada estructura.

3.2. La multiplicidad de instrumentos de colaboración.

La colaboración entre Estado y CCAA, surgió de forma imprevista en el momento que se desarrolló el Estado Autonómico, relacionada con la transferencia de competencias. La regulación jurídica de la colaboración vertical se encuentra recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que posteriormente se reformó en 1999. Esta norma es el marco básico de la colaboración de nuestro ordenamiento. Reúne los principios que deben encabezar las relaciones entre las administraciones y la precisión del principio de colaboración, que el Tribunal Constitucional declaró inseparable de nuestro sistema. Se trata de una ley que busca dar reconocimiento a los instrumentos cooperativos más habituales.

Los planes y programas son unas herramientas que nacieron de manera informal que han sido incorporados en las relaciones de colaboración y en la Ley 30/1992. Es un instrumento que ha sido implantado en sectores como el Plan de Calidad de Turismo o el Programa de Energías Renovables. Las Conferencias Sectoriales se encargaron del seguimiento y aprobación de los planes que se desarrollen. El Gobierno central, en muchas ocasiones, presenta el plan y las Comunidades Autónomas posteriormente procederán a su ratificación en dichas Comisiones Sectoriales, también cabe destacar que es complicado saber qué grado de participación tienen las Comunidades Autónomas en la gestación de estos planes.

4. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA.

4.1. Qué dice la Constitución.

Durante los últimos años, España ha omitido la construcción de una teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, que es un punto esencial en la

organización territorial en Derecho comparado. Debido a las particularidades del proceso constituyente de la transición política, ni siquiera la Constitución de 1978 se refiere a ellas.

Se analiza las posibilidades de crear un sistema constitucional integrador y realista de las relaciones intergubernamentales, bien definido y delimitado conceptualmente. Un sistema que no tenga contradicciones, que tiene que nacer a raíz del actual régimen jurídico sobre relaciones interadministrativas, sin perjuicio de lo que dispongan las respectivas leyes, aunque de manera fragmentaria, la legislación autonómica y la normativa específica sobre conferencias sectoriales y consejos nacionales. Apoyan, además, una teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales que tiene que ser debidamente española, esto significa, que atenta a las necesidades prácticas del Estado de las Autonomías, y a los principios jurídicos y políticos del marco constitucional. Sólo se acudirá al Derecho comparado cuando la teoría española nazca con intenciones de actualizar, y no se produzcan desfases ni se cometan errores ya cometidos en el federalismo cooperativo.

4.1.1. Configuración de las Comunidades Autónomas.

Las relaciones intergubernamentales, en España, tratan de resolver las diferencias entre la distribución de competencias y la pluralidad de niveles competenciales. Deberá atender a las necesidades del Estado de las Autonomías y acoplarse al sistema competencial europeo. En España tenemos que recalcar la pluralidad de Administraciones Públicas y niveles de Gobierno; una reserva derivada de la Constitución Española de 1978 en la que se recoge el número, los sujetos y el contenido de las relaciones entre gobiernos. En el modelo constitucional español, la pluralidad de Administraciones Públicas se entiende como una exigencia de la propia Constitución que es en consecuencia, en primer lugar, de la necesidad de mantener una Administración Central y otras autonómicas, y en segundo lugar, de la garantía institucional de amparar la autonomía local de los municipios y provincias (arts. 140 y 141 CE). Se trata de una pluralidad que es necesaria para el correcto funcionamiento del régimen democrático, puesto que, incrementa la división, frenos y contrapesos entre poderes, provocando un equilibrio y relación de los mismos, motivando así, las relaciones de integración y control.

Desde un punto de vista político-constitucional, la causa del defecto estructural en el sistema político territorial español, coincide con el origen de la inexistencia de un régimen

constitucional sobre relaciones intergubernamentales, y reside en el motivo de que los partidos políticos aún no se han aclarado sobre el mismo concepto de Estado.

Desde un punto de vista jurídico, la causa de los solapamientos, se encuentra en el hecho de que la norma suprema no ha previsto un sistema de distribución de competencias por materia ni por funciones, ni siquiera estableció una cláusula de atribución de competencias ejecutivas, ni a favor del Estado, ni para las Comunidades Autónomas. La actual distribución de competencias ejecutivas se caracteriza por la dificultad y la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como el interés general, la territorialidad, el casuismo y la inexistencia de criterios definitivos y racionales lo que produce un solapamiento entre las distintas Administraciones Públicas, como defectos de coordinación y falta de controles.

4.2. Los órganos de relaciones.

4.2.1. Comisiones sectoriales.

Las conferencias sectoriales son el instrumento de colaboración más duradero e importante, son de carácter multilateral, igual que los programas y planes conjuntos que resultan de éstas conferencias. Bien es cierto, que el grado de colaboración de la totalidad de las Comunidades Autónomas y la utilidad de éstos mecanismos seguramente sea similar entre todas y por ello, ha podido influir la orientación nacionalista de algunos gobiernos autonómicos (por ejemplo como, en el País Vasco, se refleja el índice más bajo de asistencia, aunque sería conveniente conocer en qué casos ocurre esto).

Con la designación propia de conferencia sectorial u otra parecida, se han creado conferencias sectoriales en torno a materias de actuación de las Administraciones Públicas del Estado y del las Comunidades Autónomas que a continuación se muestran: en consumo (Conferencia Sectorial de Consumo); en política fiscal y financiera (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas); en medio ambiente (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente); en cultura (Conferencia Sectorial de Cultura); en patrimonio (Conferencia Sectorial de Política Patrimonial)...

La creación de estas comisiones sectoriales se configura que tendrá lugar por acuerdo de la Administración General del Estado y de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.

Pese a la intención del legislador, la forma en que se crean las conferencias sectoriales, bien por ley Estatal o por acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, determina de alguna manera su operatividad y funcionalidad. Cabría destacar que dos de las conferencias sectoriales constituidas por norma con rango de ley estatal (Conferencia Sectorial de Política Patrimonial y la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo), todavía no han celebrado su sesión constitutiva, a pesar de que, en la segunda conferencia mencionada, ya han transcurrido más de 10 años desde su creación.

La ambigüedad de las Conferencias Sectoriales ha sido aceptada, pero esta característica no se produce en todas las Conferencias; las esferas de trabajo no son las mismas entre una y otras y sus funciones no podrán calificarse de igual manera. El régimen competencial sobre su esfera, conforma una pieza clave para calificar el volumen de actividad de una Conferencia Sectorial, su contenido surge de esa colaboración.

4.2.2. Reuniones bilaterales

La principal peculiaridad de las Comisiones bilaterales, es la propia peculiaridad como su propio nombre indica. Son mecanismos los cuales, su formación solo admite la representación de la Administración Estatal y de la Comunidad Autónoma. Éstas reuniones nacieron como prolongación de las comisiones de traspaso de competencias y se formalizaron en 1987.

Igualmente, estas comisiones tienen un carácter complementario, ya que, desde sus comienzos, se han juzgado como instrumentos de relación institucionalizada que complementan a los instrumentos de colaboración multilaterales. Esta peculiaridad de las comisiones bilaterales que tienen respecto con los demás instrumentos de colaboración (especialmente respecto con las conferencias sectoriales) es que, de conformidad con los acuerdos Autonómicos de 1992, da sentido al principio de cooperación en la medida que, a través del desarrollo de los instrumentos multilaterales, no se pueda dar salida a los asuntos de cada comunidad autónoma.

Las propias normas de funcionamiento de las diferentes comisiones bilaterales son las que detallarán sus funciones, su naturaleza, composición y normas de funcionamiento.

Respecto con su naturaleza, concurren dos modelos: por un lado su concepto como instrumento de diálogo, de carácter genérico entre Administraciones. Por otro lado, su

consideración como órgano fundamental de cooperación y acuerdo entre ambas administraciones.

Los Pactos Autonómicos de 1992 concebían a las comisiones bilaterales de cooperación como un instrumento necesario para poder efectuar el intercambio de información, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades que vienen derivadas de las singularidades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido propio de cada Estatuto de Autonomía.

Haciendo un repaso a la prensa de nuestro país, podemos observar como una de las últimas reuniones bilaterales (Estado-Comunidades Autónomas), se ha realizado recientemente debido a la crisis sanitaria que sufrimos actualmente. El 20 de mayo, el Ministerio de Sanidad, informó en un comunicado que próximamente se llevaría a cabo una reunión bilateral entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas para poder desarrollar conjuntamente el plan de desescalada.

Según aparece recogido en el comunicado, nuestro Ministro de Sanidad, Salvador Illa, se reunió recientemente con los Consejeros de Sanidad de las ciudades autónomas y con los de Galicia y Cantabria.

Los sistemas bilaterales no son un instrumento muy utilizado, menos aun los son los multilaterales, los primero solo se han usado con seis o siete Comunidades Autónomas.

4.2.3. Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes surge en octubre de 2004, con un importante crecimiento de la colaboración vertical y una escasa colaboración por parte de las Comunidades Autónomas. Por primera vez, la creación de ésta conferencia representa la aparición en el modelo español de un órgano de colaboración intergubernamental al nivel más alto. A pesar de su corto periodo de vida, la celebración de las 7 conferencias celebradas hasta el día de hoy, en 2004, su certificado de nacimiento, en la que también se pactó la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En 2005, sobre la financiación sanitaria. En 2006, sobre la inmigración, política del agua e I+D+I, han planteado varias preguntas sobre la existencia del propio órgano y su futuro en el marco institucional actual.

El 28 de octubre de 2004 por primera vez se reunieron tras más de 25 años de funcionamiento del Estado Autonómico, el presidente del Gobierno Central, los diecisiete presidentes de las CCAA y los dos de las correspondientes ciudades autónomas. En aquel momento, los presidentes de las Comunidades Autónomas habían tenido más ocasiones de encontrarse en Bruselas, en el Comité de las Regiones. Por eso, la creación de la Conferencia de Presidentes representa un elemento de normalidad institucional, al construir un espacio para el diálogo, el debate y la cooperación intergubernamental que hasta ese momento era inexistente.

La Conferencia de Presidentes ha sido creada en España con carácter vertical. Esa apuesta por la verticalidad se inscribe dentro de la tradición cooperativa del sistema español. En la Ley 49/2015 viene determinada la composición de dichas Conferencias, que estarán formadas por el Presidente del Gobierno que será quien la presida y por los Presidentes de las CCAA., y los dos de las Ciudades Autónomas. En el Reglamento interno podemos ver como es de carácter obligatorio la asistencia y participación a las mismas.

Como han recordado los profesores Bocanegra y Huergo: *“Sólo los Presidentes se encuentran, por su posición política, en condiciones de manifestar la posición de la Administración a la que representan y de hacerlo como punto de partida de acuerdos y negociaciones. Es evidente, tanto desde una perspectiva jurídico-formal como desde la propia realidad política, que los Presidentes constituyen la figura central de la Comunidad Autónoma, dotados de una legitimidad democrática indiscutible, que se refuerza en el actual sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas (en el que, de hecho, los votantes se movilizan en las elecciones autonómicas por los candidatos a la Presidencia, que encabezan las listas electorales, más que por el resto de sus componentes), sin comparación alguna con la del resto de los miembros del Consejo de Gobierno, que son nombrados por él”*

La Conferencia, como cualquier herramienta de colaboración vertical, puede ser un instrumento de integración y de participación de las Comunidades Autónomas en decisiones de alcance estatal.

La Conferencia es un foro donde se puede tratar cualquier tema, ya sea un asunto transversal o una cuestión sobre la que no se llega a un acuerdo. Por el momento, parece ser, que su función principal es la de consulta, debate y participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias.

En cuanto a las Conferencias de Presidentes, me gustaría destacar las celebradas durante la investidura de nuestro actual Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, se convocó en el Senado para relajar las tiranteces territoriales, según fuentes de La Moncloa, mientras que a su vez, el presidente en funciones realizaba una ronda de llamadas con los presidentes autonómicos.

4.2.4. La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Al igual que en el supuesto anterior, se establece por la vía de facto aunque viene, en cierto modo, precedida por algunas tentativas normativas de creación. La primera de ellas es una propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica (2001), en la que junto con la existencia de una “Conferencia de cooperación general” que está formada por los Consejeros de presidencia de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Administraciones Públicas y de una “Conferencia Sectorial de cooperación autonómica”, se establece la formación de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas. Ésta última se limita a identificar su composición por los representantes de los Gobiernos Autonómicos y destacar un objetivo principal como es el establecimiento de líneas básicas a seguir en las relaciones de cooperación. La anterior proposición no consigue hacerse oficial y la cuestión vuelve a negociarse, sin un resultado positivo, en el anteproyecto de ley de Cooperación General del Estado con las Comunidades Autónomas.

En el año 2008, una vez fue considerada apta la reforma de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León), los correspondientes gobiernos promueven los “Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía”, con el fin de aumentar la cooperación en asuntos de interés común.

A las reuniones se fueron incorporando el resto de Comunidades Autónomas, hasta que en el 2010 se trata, su conversión en una Conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Su creación, supuso la institucionalización de un sistema de colaboración política increíble, en el ordenamiento constitucional español.

Sin embargo, la única Conferencia celebrada, hasta el momento, fue en el año 2011, tuvo lugar en Santander, asistieron todas las CCAA, menos Cataluña y País Vasco.

Como hemos dicho antes, éstas Conferencias tienen como objetivo avanzar en el proceso de construcción de las relaciones horizontales entre las CCAA. consiguiendo mantener que se reúnan dos veces a lo largo del año.

El primer obstáculo de las Conferencias, es que asistan todas las CCAA. a las sesiones que se celebren, hay especial interés en que acudan todas las CCAA. ya que, cuanto mayor sea la asistencia de dichas comunidades otorgará un mayor ámbito a la conferencia. Cuantas más CCAA. asistan conseguirán que el efecto de los convenios y de los acuerdos, sea mayor. La asistencia de los Presidentes a la Conferencia va a conseguir proporcionar un mayor nivel político a las relaciones horizontales de las CCAA. obteniendo así, que sus acuerdos tengan una mayor transparencia pública.

5. CÓMO INCIDEN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ACTIVIDAD DIARIA/PERIÓDICA DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GOBIERNO AUTONÓMICO.

Cómo las posiciones políticas influyen en la las RIGs (si en el Gobierno central hay un partido y en el autonómico otro)

Ciertamente, las fuerzas políticas tienen una función muy importante en la configuración de las RIGs nacionales-territoriales.

Linz (1989), ha llegado a la conclusión de que, *“el surgimiento de nuevas élites políticas es la consecuencia más importante del Estado de las Autonomías. Las publicaciones actuales sobre la estructura territorial se centran en el peso político de las fuerzas vascas y catalanas en la obtención de concesiones e impugnaciones de actuaciones de la administración central por vía parlamentaria, contenciosa-administrativa, y ante el Tribunal Constitucional.”*

Debido a que en los parlamentos de las CCAA del País Vasco y Cataluña destacan los partidos nacionalistas, cuya representación también se encuentra en el Congreso de los Diputados, los gobiernos de dichas CCAA están interesados en conseguir concesiones intergubernamentales.

Otras comarcas que tienen partidos regionalistas más pequeños también son partidarios de una independencia política a nivel subnacional, pero por lo general no han llegado a predominar en las CCAA., excepto cuando han participado en gobiernos de

coalición con una división regional de un partido nacional. Esto supone que los partidos nacionalistas hayan suavizado sus programas políticos.

Algunos ejemplos de las actuaciones políticas intergubernamentales pueden mostrar la evolución que han sufrido las RIGs dentro del marco Estado-CCAA. El aumento de las políticas en las que participan las CCAA señalan niveles de conflicto y cooperación inevitables, puesto que estamos ante el nacimiento de un nuevo ordenamiento de nuestra nación.

A continuación, muestro un ejemplo que nos hace ver como algunos programas políticos sufren una fuerte nacionalización.

Las autoridades vascas han intentado promover el bilingüismo a través del uso del euskera, hecho que ha desembocado en numerosos desacuerdos por parte de la Administración Central y la Autónoma del País Vasco. El estudio de Clark (1998), sobre este proceso estudia las consecuencias de una ley de 1982 que fue aprobada por el Parlamento vasco y por la que se establecía el derecho a: *“dirigir negocios en ambas lenguas, hablar euskera en los medios de comunicación, desarrollar la actividad económica y profesional en euskera y utilizar el idioma regional en cualquier evento público.”*

En el año 1983 el Gobierno central impugnó partes de esa ley autonómica en el Tribunal Constitucional, pero en 1986 dicho tribunal emitió una sentencia favorable para el País Vasco.

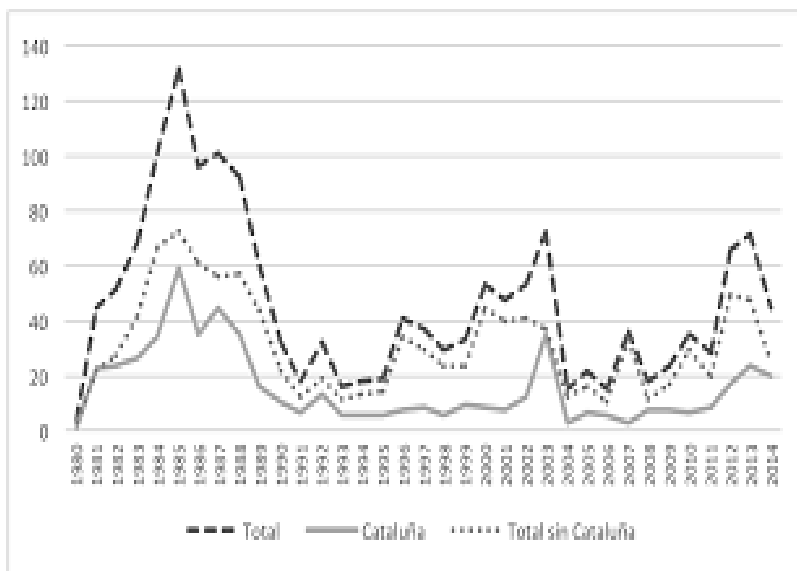
Algunos programas llevan las actuaciones políticas un paso más allá, formando comisiones mixtas compuestas por los representantes de las CCAA y del gobierno central, en las que solo se negocian líneas generales y sus formas de negociación. Los encargados de vigilar que se cumplan con los niveles acordados conjuntamente, son los representantes del gobierno. Cuando las CCAA decretan sus leyes, los actos que le siguen son administrativos más que legislativos.

Otro de los conflictos más sonados es el de las tensiones intergubernamentales que existen entre la comunidad autónoma de Cataluña y el Gobierno central. En el año 2003, se aprobó la reforma del estatuto catalán que tantas ampollas levantó, a pesar de que se aprobase en el Parlamento de Cataluña y a través de referéndum en el Congreso de los Diputados, el escrito fue impugnado en el 2006 después de su entrada en vigor por el Partido Popular. El Tribunal Constitucional publicó su sentencia en el año 2010, donde defendía a Cataluña y proponía un modelo de financiación autonómico diferente al que se había llevado a cabo

hasta ahora. En julio del mismo año, en el Parlamento de Cataluña se propuso un nuevo “pacto fiscal” para igualar así los poderes fiscales de la CCAA de Cataluña con los del concierto vasco-navarro. En septiembre de 2012, el entonces Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy dejó constancia de que el Gobierno Central no estaría dispuesto a negociar.

En el año 2013, las principales fuerzas políticas del Parlamento de Cataluña adoptaron una declaración que les daba el poder para decidir de forma soberana. De nuevo, el Tribunal Constitucional declaró nulo dicho texto, como en ocasiones anteriores. El ejecutivo catalán se organizó para realizar un referéndum que de nuevo le enfrentaría con el Gobierno de la Nación. Tras largos periodos de negociaciones, las grandes fuerzas políticas de Cataluña decidieron embarcarse en el nuevo apelativo “proceso participativo”. El 9 de noviembre de 2014 se llevó a cabo este proceso.

GRÁFICO 1. Evolucion de los conflictos intergubernamentales a lo largos de la Historia.



Fuente: MINHAP (2015)

Otro conflicto a destacar entre el Gobierno Central y las CCAA. diferente a los que estamos acostumbrados a ver (Cataluña o País Vasco y Navarra), es el que surgió en el año 2012 con las Islas Canarias, en el que el presidente de la comunidad acusó al Gobierno de tratar a Canarias como si aún fuese una colonia al autorizar éste la investigación de petróleo cerca de las islas con la finalidad de favorecer a la empresa Repsol. Las excavaciones petrolíferas contaban con la negativa del Gobierno de Canarias, el Parlamento Regional, los Cabildos de Lanzarote y Fuerteventura y los ayuntamientos. Rivero hacía hincapié en el interés que tenía el Gobierno central de favorecer los caprichos de la multinacional, obviando los riesgos que

esas prospecciones podían suponer para el medioambiente de las islas donde el turismo supone entre el 30 y el 40% del PIB español.

Después de dos años de lucha del Presidente de Canarias por evitar las prospecciones cerca de las islas el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente aprobó la declaración del impacto medioambiental que tal práctica suponía para las islas.

6. CONCLUSIÓN.

En nuestra Constitución de 1978, no se encuentra recogida la regulación de las Relaciones Intergubernamentales en nuestro país, aunque es perfectamente entendible debido al carácter abierto que tiene la organización territorial del Estado. Ésta irregularidad se puede solucionar mediante un análisis de los títulos IV y VIII de la Constitución, esto conseguirá reubicar todos en el parlamento los diversos instrumentos institucionales que nacen de las relaciones bilaterales y multilaterales que se originan en España.

La esencia de un buen funcionamiento de las Relaciones Intergubernamentales radica en el desarrollo de un buen diseño de las mismas, ya que en muchos aspectos el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden actuar sin el previo acuerdo o consentimiento del otro. En nuestro Estado Descentralizado es necesario fortificar la cooperación entre los distintos instrumentos que hacen que el Estado y las Comunidades Autónomas mantengan cualquier tipo de relación, y también nos vemos en la necesidad de reforzarlos entre las propias comunidades. En nuestro entorno, los sistemas políticamente descentralizados comienzan desde hace tiempo a apostar por desarrollar relaciones más fluidas y duraderas. En estos sistemas la parte esencial de las relaciones cooperativas es la efectividad de una colaboración orgánica fuerte. En nuestro sistema territorial es preciso caminar hacia una cultura de colaboración, consiguiendo así una confianza superior en nuestros sistemas de cooperación y a crear un ambiente de participación que se encuentre por encima de los planteamientos partidistas. Por este motivo, nos vemos en la necesidad de fortalecer nuestro sistema de colaboración ya que, no es un problema de diseño técnico del patrón de relaciones, sino que, lo que se intenta es fomentar una civilización cooperativa que lleve a distintos puntos las relaciones actuales.

7. FUENTES CONSULTADAS.

7.1. Bibliografía.

Agranoff, R. (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”. *Política y Sociedad*, (13), pp. 87-105.
[file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/31548Texto%20del%20art%C3%ADulo-31565-1-10-20110608%20\(3\).PDF](file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/31548Texto%20del%20art%C3%ADulo-31565-1-10-20110608%20(3).PDF)

Agranoff, R. (1996). Federal evolution in Spain. *International Political Science Review*, (4), 385-401.

Alberti Rovira, E. (1993). “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (12). Pp- 135-177.

Avolins Rojas, D. (2006). “El federalismo como forma de Estado”. *ULPIANO*. (1), pp. 427-458.

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf

Bocanegra, R., y Huergo, A. “La Conferencia de Presidentes” UNED. *Revista de Derecho Político*, (101), Pág. 93.

Cantos, J. M. C., Rico, A. G., y Rodríguez, M. G. L. (1998). “La descentralización de las funciones y competencias de gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *In V Encuentro de Economía Pública: La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica* (p. 14).

Colino, C., León, S., Ferrín, M. (2012). “La práctica de la cooperación intergubernamental en España”. *CEPC*. Pp. 17-54.

De Pedro Bonet, X. (2010). “La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.” *Informe Comunidades Autónomas*, (2010), pp: 94-113.

Duche Villanueva, J.C. (2007). “Las Conferencias Sectoriales”. *Revista Española sobre Derecho Constitucional*, (79) pp. 113-153.
[file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/Dialnet-LasConferenciasSectoriales-2298920%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/Dialnet-LasConferenciasSectoriales-2298920%20(1).pdf)

Expósito, E. (2017). “Relaciones de colaboración en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer”. *Revista General de Derecho Constitucional*, (24), pp: 27.
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507435>

- Fernández Allés, J.J. (2004). “Bases para una teoría constitucional española sobre Relaciones Intergubernamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (72), pp. 51-86. [file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/Dialnet-BasesParaUnaTeoriaConstitucionalEspanolaSobreLasRe-1088903%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/Dialnet-BasesParaUnaTeoriaConstitucionalEspanolaSobreLasRe-1088903%20(1).pdf)
- Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013). “Estado autonómico, cooperación intergubernamental y conferencias de presidentes”. *Revista de Derecho Público*. (86), pp. 229-254. [file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/12135-18269-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/12135-18269-1-PB%20(1).pdf)
- García Morales, M.J., Arbós Marín, X., Montilla Martos, J.A. (2006) “Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico estado de la cuestión y problemas pendientes.”. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. (11), Pp: 2-5.
- García Morales, M.J. (2008) “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”. *Activitat parlamentària*, (15), pp. 48-62. <https://core.ac.uk/download/pdf/39060077.pdf>
- Goetz, J.P. y M.D. LeCompte (1985). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata. Madrid.
- Guix Oliver, J. (2008). “El análisis de contenidos, ¿qué nos están diciendo?.” *Revista de Calidad Asistencial*, (1), pp. 26-30.
- Harguindéguy, J-B., Rodríguez-López, E., Sánchez, A. (2017). “Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña.” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (158), pp: 79-115. doi:10.5477/cis/reis.158.79
- Hart, C. (1998). *Doing a literature review*. London. SAGE Publications.
- López-Basaguren, A. (2018). “The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain: Bicameralism Revisited. Perspectives on Federalism”, *De Gruyter Open*, 10(2), 238-267.
- Palomar, J. (26 de marzo, 2018). “Estado Autonómico vs Estado Federal”. *DISIDENTIA*. <https://disidentia.com/estado-autonomico-versus-estado-federal/>
- Peralta Martínez, R. (2017). “España: Estado unitario-autonómico vs estado federal-plurinacional”. *Iustel*. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1168617

Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). “Introducción a la metodología cualitativa.” *Revista Psicodidáctica*, (14), pp. 8-9.

Silamani Guirao Goris, J.A. (2015). “Utilidad y tipos de revisión de literatura.” *Scielo analytics*, (2). <http://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>

Tajadura Tejada, J. (2013).” *El principio de cooperación en el Estado Autonomico*”. Granada. COMARES.

Tajadura Tejada, J. (2018). “La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma.” *Revista de Derecho Político*, (101), pp: 549.572. <file:///C:/Users/portatil/Desktop/descargas%20google/21971-44469-1-SM.pdf>

Wright Diel, S. (1984), *Managing the intergovernmental scene*. Nueva York, Marcel Dekker.

7.2. Artículos y noticias de prensa.

”El Gobierno comienza la nueva ronda de reuniones bilaterales con las Comunidades Autónomas para continuar con el plan de desescalada.” *ElDiario.es*. (2020) https://www.eldiario.es/sociedad/Ultima-hora-coronavirus-mundo-Espana-19junio_13_1000679924_48018.html

“Sánchez quiere instaurar una conferencia anual con los presidentes autonómicos en el Senado.” *LaVanguardia*. (2019) <https://www.lavanguardia.com/politica/20191217/472292521726/pedro-sanchez-conferencia-anual-presidentes-comunidades-autonomas-senado.html>

“Dos años de intensa polémica por los sondeos de Repsol en Canarias.” *elDiario.es* (2014) https://www.eldiario.es/canariasahora/especial/petroleo/prospecciones-sondeos-Repsol-Canarias-cronologia_0_265274304.html

7.3. Otras fuentes consultadas.

Punto de acceso general. Administracion.gob.es. “Comunidades Autónomas”. https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.XtYu3FQzZdi

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. <http://serviciosweb.meh.es/%20apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. *Convenios de Cooperación.*
https://www.mptfp.gob.es/portal/politicaterritorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html

Ministerio de Educación. *Análisis de contenidos.*
<http://recursostic.educacion.es/comunicacion/media/version/v1/prensa/bloque5/pag2.html>