

LA COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Enoch Albertí i Rovira

Profesor titular de Derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona

1. Exigencia y sentido de la colaboración en el Estado autonómico

La colaboración entre las diversas instancias de gobierno constituye una necesidad obvia en todo Estado compuesto. Es conocida la imagen que proponía el profesor Stein para ilustrar esta afirmación: los doce caballos (los once *Länder* y el *Bund* en la República Federal de Alemania) que tiraban de una carroza (el Estado en su conjunto), y que necesariamente habían de hacerlo en la misma dirección y sentido para que ésta pudiese avanzar.¹ Entre nosotros, podemos incluso aumentar hasta dieciocho los elementos que tiran de la carroza, y, por tanto, aumentar en la misma medida las precauciones que hay que tomar para que el esfuerzo de los caballos se realice de forma armónica.

Esta exigencia elemental, que después deberá ser traducida jurídicamente e instrumentada a través de técnicas y mecanismos muy diversos, es consustancial a la propia estructura de todo el Estado compuesto, dado el policentrismo que constituye su fundamento, la pluralidad de centros de gobierno dotados de poderes de igual naturaleza estatal y, por tanto, con posibilidad de adoptar orientaciones políticas diversas. La colaboración, en un primer, general y elemental sentido, no es otra cosa que el espíritu que debe animar las relaciones entre todas estas instancias de gobierno para hacer viable el funcionamiento del conjunto, reduciendo al máximo la presión centrífuga a la cual se ve sometida una parecida disposición de los poderes estatales, o al menos situándola en niveles soportables para la existencia del Estado en su conjunto y para la eficacia de su funcionamiento, sobre todo desde el punto de vista de los ciudadanos y sus demandas, a las cuales se deben todos los poderes públicos.

Si esta exigencia ha estado presente, más o menos explícitamente, en todas las formas compuestas de Estado a lo largo de toda su historia moderna, actualmente, en el marco del Estado social y democrático y de las condiciones sociales, económicas, culturales y técnicas sobre las cuales se da, se hace aún más evidente. No es el momento de intentar demostrar esta aseveración, sino sencillamente de invitar a reflexionar sobre el grado de interconexión de todos los problemas que debe afrontar el poder público, sobre el alcance a menudo general de estos mismos problemas, sobre la movilidad de la población y los efectos de las mejoras de las comunicaciones de todo tipo... Todas estas circunstancias, en un sistema de división vertical del poder, com-

1. *Lehrbuch des Staatsrechts*, Tübingen, 1971. Hay una traducción al español, con prólogo del profesor Rubio Llorente, con el título *Derecho Político*, Madrid, 1973.

portan con frecuencia un desbordamiento de los ámbitos territoriales reducidos (muchas veces también a escala estatal) para el tratamiento adecuado de muchas cuestiones de alcance general y, casi siempre, una estrecha interdependencia de la acción de los diversos centros de gobierno. Este desbordamiento y esta interdependencia sitúan a los estados compuestos en una disyuntiva inexorable, como acertadamente ha señalado Hesse;² o bien se lanzan a un proceso de centralización en el que las instancias territoriales ceden gran parte de sus poderes al centro, o bien intentan afrontar en común los retos que también son comunes mediante mecanismos de coparticipación y colaboración.

No se trata aquí de explicar los términos en los cuales se ha plasmado esta vía de cooperación en el Derecho comparado,³ pero sí puede resultar conveniente indicar que, a partir del reconocimiento, en muchas ocasiones más jurisprudencial y doctrinal que positivo, de un principio general de colaboración, formulado en términos jurídico-constitucionales como una ética institucional y objetivizada que debe animar la actitud de las partes en su relación recíproca, y de la cual se pueden desprender deberes y obligaciones concretos, se desarrollan múltiples mecanismos e instrumentos, de naturaleza diversa, al servicio de esta exigencia de colaboración. En general, y salvadas las grandes diferencias de carácter y funcionalidad que presentan, se trata de establecer puentes de conexión estables y permanentes entre todas las instancias de gobierno, a partir de los cuales cada parte pueda participar en las decisiones que debe tomar la otra en el ejercicio de competencias que son suyas pero que la puedan afectar. En definitiva, de poder abordar en común cuestiones que también son de interés común, aunque la competencia esté fragmentada o incluso se halle íntegramente en uno de los lados.

Precisamente esta circunstancia, el hecho de que las relaciones de colaboración se den muchas veces *al margen y por encima* de la distribución de competencias, constituye su principal peligro, en la medida en que puede resultar alterado el diseño constitucional de la división del poder y el equilibrio que implica, y sobre el cual se ha fundamentado el consenso constituyente. Este riesgo se evita en gran parte llevando a la propia Constitución las principales fórmulas de relación cooperativa, esto es, incorporándolas a las propias reglas de reparto de competencias, al diseño mismo de la división de poderes. Y cuando ello no es así, intentado formalizar e institucionalizar al máximo estas relaciones, otorgándoles la mayor transparencia y seguridad posibles, para evitar que se traduzcan simplemente en la imposición del más fuerte.

Entre nosotros, en el modelo de organización territorial del poder que contiene la Constitución española de 1978, se da, asimismo, una exigencia de colaboración entre las diversas instancias de gobierno, entre el Estado y las comunidades autónomas. El propio Tribunal Constitucional ha significado la presencia constitucional implícita de un principio general de cooperación entre todas las partes que debe presidir sus relaciones recíprocas. Aunque no se ha profundizado excesivamente sobre la posibilidad de encontrar un fundamento positivo a esta exigencia, especialmente a partir del principio de solidaridad contenido en el artículo 2 CE, el Tribunal Constitucional ha

2. «Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik», en *Festschrift für Gebhard Müller*, Tübingen, 1970.

3. Me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.

declarado que la necesidad de colaboración resulta inherente al propio sistema autonómico y que, por tanto, no necesita justificarse en preceptos concretos.⁴ De esta manera, nuestro modelo de división vertical del poder sigue a aquellos que proclaman la existencia de un principio jurídico-constitucional general de colaboración entre todos los centros de gobierno, de origen jurisprudencial y doctrinal. Recientemente, además, el Tribunal Constitucional ha explicitado el contenido propio y específico de este principio general, configurándolo, al estilo de la *Bundestreue* alemana, como un deber de lealtad institucional cuyo cumplimiento puede ser controlado por el propio Tribunal.⁵

Pero si es cierto que en el terreno del reconocimiento jurisprudencial de este principio general el Estado de las Autonomías se sitúa en una posición avanzada en el panorama del Derecho comparado, especialmente después de la Sentencia de 15 de marzo de este año, no lo es menos que su estructura actual, aún no del todo acabada, presenta algunos déficits importantes que tienen gran repercusión sobre la cuestión que nos interesa aquí. Muy especialmente, hay que señalar la falta de vías institucionales efectivas de participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales que les puedan afectar. Esta carencia, que se refiere sobre todo a la deficiente disposición del Senado en el sistema institucional, al menos desde el punto de vista autonómico, y a la prácticamente nula previsión de mecanismos generales de colaboración en el bloque de la constitucionalidad (salvo algunos supuestos de coordinación, configurados como competencia estatal), obliga a poner en marcha mecanismos e instrumentos *alternativos* al margen de la Constitución y los estatutos, con el riesgo ya señalado que esto comporta.

2. Características generales del desarrollo de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico

En efecto, la debilidad de los mecanismos institucionales de participación comporta que la colaboración se produzca esencialmente con ocasión del ejercicio de las competencias, a través de relaciones que se dan fuera o al margen del modelo constitucional de distribución de poderes entre el Estado y las comunidades autónomas. Ésta es una observación importante, pues condiciona en gran parte el régimen jurídico de la colaboración en nuestro país. Ésta no se incorpora a las reglas de distribución de competencias como un régimen o tipo competencial más (al estilo de las *Gemeinschaftsaufgaben*, o «tareas comunes» de los artículos 91.a y 91.b de la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo), sino que se produce, en su caso, en el momento en que cada parte ejerce las competencias que le corresponden, de forma que se modaliza este ejercicio en un sentido cooperativo. Ello presupone que debe mantenerse intacta la titularidad de las competencias, con todas sus consecuencias. Y si a esta circunstancia se añade que el bloque de la constitucionalidad tampoco prevé apenas mecanismos de colaboración en este nivel del ejercicio competencial (salvo algunos casos de coordinación,

4. La primera, STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.

5. STC de 15 de marzo de 1990, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el presidente del Gobierno, contra las leyes 14/1987, de 29 de diciembre, y 6/1989, de 22 de mayo, del Parlamento de Canarias, ambas en materia de aguas.

configurados como competencia estatal, como ya se ha dicho, y con el alcance que se verá, fundamentalmente instrumental o formal), hay que concluir que una de las más importantes de estas consecuencias es que la colaboración debe tener un carácter esencialmente voluntario, tanto por lo que respecta a su establecimiento como a los resultados a los que puede conducir. Ésta es una de las características principales de nuestro sistema de relaciones cooperativas, que es común, por otro lado, a los orígenes de la cooperación en todos los estados compuestos.

Otra característica general del desarrollo de las relaciones de colaboración entre nosotros consiste en lo que podríamos denominar su «previsión preventiva». En efecto, en muchas normas legales y reglamentarias, y, sobre todo, en los reales decretos de trasposos, se prevé un gran número de mecanismos, técnicas y relaciones que, en general, es fácil calificar a primera vista como de colaboración.⁶

Ello, no obstante, y sin perjuicio de que efectivamente algunos de estos mecanismos hayan resultado útiles para articular la necesaria colaboración entre las partes en determinados sectores, hay que hacer dos observaciones: primera, que muchos de estos instrumentos se han quedado en meras previsiones sobre el papel, sin ningún tipo de virtualidad posterior, hasta el punto de que algunos de ellos han acabado convirtiéndose en simples cláusulas de estilo que se reproducen sistemáticamente, vacías de todo contenido específico.⁷ Y la segunda, muy ligada a la primera y que también la explica, consiste en que muchas veces el propósito que dejan traslucir esas previsiones no es tanto el de articular las competencias de las dos partes en sectores en los que éstas se encuentran, en virtud del diseño constitucional y estatutario de división de poderes como, sobre todo, el de asegurar al poder central cierta capacidad de influencia, control o intervención en aquellos sectores donde, precisamente por este diseño competencial, ha perdido las facultades de actuación que ostentaba hasta el momento, en beneficio de las comunidades autónomas. Se trata, por tanto, en muchos casos, de unas previsiones *ad cautelam*, que permiten que la Administración del Estado pueda continuar interviniendo, al menos en cierto grado y desde una posición de garante del interés general, en sectores que han escapado de su esfera de actuación directa, y que se explican fundamentalmente por la inercia de las viejas estructuras y la resistencia que oponen a «perder» poderes, en la idea de que sólo desde la instancia central se puede servir adecuadamente al interés general. Es fácil de entender que estas previsiones, en la medida en que se iba robusteciendo el sistema autonómico y desapareciendo, al menos en parte, la desconfianza inicial del Estado frente a las nuevas instancias, sobre todo respecto a su capacidad de gestión, quedasen prácticamente sin virtualidad, especialmente las que demandaban una actitud positiva por parte de las comunidades autónomas para cumplir el deber de «colaboración» que se requería. El Estado en muchos casos tampoco ha exigido su cumplimiento, de manera que han

6. Así, numerosos órganos mixtos; procedimientos de coordinación; previsiones de convenios; mecanismos de intercambio de información; prestación de servicios interadministrativos; solicitud de informes a la otra parte, con efectos diversos, para ciertas actuaciones; evacuación de consultas; ratificación de decisiones para alcanzar toda su eficacia; necesidad de autorizaciones previas; recepción y tramitación de ciertas solicitudes, y, en general, intervenciones, de muy diverso carácter, en procedimientos que se siguen en otra instancia.

7. Así, muy destacadamente, las previsiones sobre intercambio de información y, en general, sobre la necesidad de que cada parte preste ayuda para el cumplimiento de las funciones que corresponden a la otra.

ido muriendo de forma silenciosa, si es que alguna vez llegaron a nacer en realidad.⁸

Si muchas de las previsiones de colaboración no han servido para articular las necesarias relaciones de armonía que deben mantener las partes en el ejercicio de sus poderes, o de algunos de ellos, debe decirse que en muchos casos se ha producido el fenómeno contrario: esta necesaria colaboración se ha instrumentado a través de medios no previstos inicialmente, o al menos previstos sólo en términos muy genéricos, y que se han ido concretando a medida que iba apareciendo la *necesidad de colaboración* o, más concretamente, que ésta era sentida por las partes. Ésta es, también, la evolución sufrida en prácticamente todos los sistemas compuestos de Derecho comparado, en los que después de una primera «explosión» de mecanismos cooperativos, éstos se han ido decantando poco a poco, hasta sobrevivir sólo aquellos que respondían a necesidades reales de actuación conjunta, sentidas por las partes.

En la actualidad, la colaboración entre nosotros, en sus diversos contenidos y funcionalidades,⁹ se instrumenta fundamentalmente a través de convenios y de conferencias sectoriales, con sus órganos anexos o vinculados en el plano multilateral o sectorial general, y de comisiones bilaterales de cooperación, en el plano bilateral de la relación entre el Estado y las diversas comunidades autónomas. Y sólo el segundo de estos instrumentos cuenta con una previsión legal general, el artículo 4 de la Ley del proceso autonómico, que ha ido seguida de múltiples previsiones específicas para los diversos órganos de este carácter que se han ido creando.¹⁰ Ni los convenios, que han adquirido un papel predominante en la canalización de las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas,¹¹ ni las comisiones bilaterales de cooperación (salvo la Junta de Cooperación de Navarra, que de alguna forma ha servido de modelo y que se halla prevista en el artículo 69 de la LORAFNA), que existen ya en once comunidades autónomas, están previstos en el ordenamiento positivo. La planificación conjunta o la colaboración a través de planes y programas, como técnica cooperativa más compleja, se encuentra aún poco desarrollada en el Estado de las

8. Problema aparte, pero que puede ayudar a explicar esta situación, es el valor jurídico que debe reconocerse a los decretos de trasposos. Sin que ahora sea necesario hacer más precisiones, sólo hay que recordar que estas normas no son atributivas de competencias, y que, por tanto, no pueden establecer injerencias de una parte en la esfera de poderes de otra que no estén justificadas y se desprendan claramente de reservas competenciales establecidas en el bloque de la inconstitucionalidad.

9. Esencialmente, auxilio (como deber de prestar la asistencia necesaria para que una instancia ajena pueda ejercer adecuadamente sus funciones), coordinación (como el mecanismo de relación que permite concertar a las partes en el ejercicio de sus poderes respectivos, por el expediente de establecer de común acuerdo unos criterios de actuación unitarios) y cooperación, en sentido estricto (como actuación propiamente conjunta, mancomunada, de las partes).

10. Por ejemplo, y por citar sólo casos recientes, la Conferencia Nacional del Transporte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, el Comité Interterritorial de Estadística, la Comisión Sectorial del Juego, el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, la Comisión Nacional de Protección Civil, la Conferencia Sectorial de la Vivienda o la Comisión Sectorial para los Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, y así hasta más de treinta órganos de primer nivel (de composición gubernamental), que responden al modelo de Conferencia Sectorial de la LPAut, a los que sigue una innumerable cantidad de órganos de segundo nivel (de composición fundamentalmente técnica).

11. En 1988 fueron autorizados por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica 164 convenios, mientras que en 1989 lo han sido 249. A estas cifras deben añadirse aún aquellos convenios que, por motivos diferentes, no se han sometido a este trámite, preceptivo para la Administración del Estado desde 1985.

Autonomías, contando sólo con alguna experiencia singular,¹² pero también sin un marco jurídico general que la institucionalice.

Las partes han advertido la necesidad de colaborar, circunstancia que se erige en el presupuesto que puede garantizar el éxito de una determinada relación cooperativa, por encima de intentos formulistas apriorísticos, a partir, sobre todo, de los problemas de articulación con la actuación de otra instancia que se han encontrado en el desarrollo de sus competencias, y que han desembocado muchas veces en procedimientos de conflicto. Este hecho, positivo en la medida en que permite determinar dónde existe la necesidad de establecer relaciones de colaboración en un Estado compuesto que empieza a dar sus primeros pasos, con todas las dificultades que ello comporta, sobre todo cuando se procede de una tradición tan centralista como la nuestra, ha conducido, a mi entender, a las dos últimas características generales de nuestro sistema de relaciones cooperativas en su dimensión vertical.¹³

Por un lado, que la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas se produce muchas veces con ocasión de los conflictos planteados, con la intención, precisamente, de resolverlos por vía extrajudicial, circunstancia que es posible constatar sobre todo en los dos o tres últimos años y a la que no debe de ser del todo ajeno el hecho de que disponemos ya de una abundante doctrina jurisprudencial en materia de delimitación de competencias (y que, por tanto, los conflictos planteados sean en muchas ocasiones una reproducción de otros anteriores) y de que el Tribunal Constitucional tarde aproximadamente entre tres y cuatro años para dictar sentencia, con las consecuencias que ello tiene sin duda sobre los actos impugnados, la depuración del ordenamiento y la seguridad jurídica sobre las actuaciones de las partes mientras está pendiente el litigio. En este sentido, y especialmente en relación con la Generalidad de Cataluña, hay que hablar ya de una importante colaboración «reparadora», que se produce principalmente en las comisiones bilaterales de cooperación, y que, a partir de ésta, que pretende en principio sólo resolver los problemas que ya han aparecido como litigios, amplía su campo hasta el tratamiento de problemas de relación, antes de que deriven en conflictos, y, por tanto, con los efectos preventivos que hay que esperar de todo sistema de cooperación que funcione adecuadamente. De esta forma, puede decirse que los conflictos, muy numerosos en la fase de construcción del Estado de las Autonomías, y en cuyas causas no es el momento de entrar,¹⁴ han servido de alguna manera para delimitar el campo propio de las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas.

12. Así por ejemplo, las acciones comunes en zonas de agricultura de montaña, previstas en la Ley 25/1982 y en el RD 2164/1984, o los planes de desarrollo regional, previstos en la normativa de incentivos regionales (Ley 50/1985 y RD 1535/1987).

13. Se habla exclusivamente de cooperación vertical (entre el Estado y las comunidades autónomas) porque la de carácter horizontal, a pesar de contar con previsiones constitucionales y estatutarias expresas, prácticamente no existe, a diferencia de lo que pasa en otros sistemas compuestos, donde este tipo de colaboración entre las instancias territoriales goza de una salud extraordinariamente robusta, hasta el punto de que se constituye muchas veces en la base de la cooperación con el Estado, de manera que estas relaciones se dan entre la instancia general de gobierno y el conjunto de los entes territoriales, garantizando así una más fuerte posición de éstos últimos.

14. Me remito, al respecto, al trabajo realizado en colaboración con Carles Viver i Pi-Sunyer «Conflictos y Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías», en *Informe Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas - 1989*, Barcelona, 1990.

Por otro lado, hay que destacar la dimensión predominantemente bilateral de las relaciones de colaboración entre las dos instancias de gobierno. Esta circunstancia se explica en parte por lo que antes decíamos sobre el origen de muchas actuaciones de colaboración, y en parte también por las especiales condiciones que concurren en la construcción del Estado de las Autonomías, tanto por la presencia de entidades de muy distinto peso específico y voluntad y concepción autonómicas, como por los diversos ritmos seguidos en la puesta en marcha de la nueva organización territorial. Este bilateralismo, inevitable en los primeros momentos, hasta completar el mapa autonómico y durante el rodaje de todas las nuevas instituciones de autogobierno, puede resultar disfuncional si pervive una vez cerrado el modelo y va más allá del tratamiento de los problemas estrictamente bilaterales que afectan al Estado con las diversas comunidades autónomas. Sin duda, será necesario que el Estado y cada una de las comunidades autónomas mantengan una relación singular para abordar lo que son problemas también singulares entre las dos instancias, pero el tratamiento de cuestiones generales de forma bilateral entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas sólo puede traer nuevos problemas para el conjunto, posibilitar el favoritismo y despertar agravios comparativos. Un funcionamiento de este tipo, por encima de lo que resulta normal y legítimo, sólo demostraría una grave carencia del modelo, un déficit importante de integración de todas las partes en los mecanismos generales de gobierno. Hay que decir, sin embargo, que esta línea de generalizar a todos los entes las relaciones de colaboración es la que puede observarse en la evolución del funcionamiento del Estado de las Autonomías, sobre todo a través del creciente papel que desempeñan las conferencias sectoriales y de algunas prácticas convencionales, que tienden más a una actuación cooperativa para programas sectoriales, alejados ya de los meros proyectos acordados con carácter estrictamente bilateral.

3. Algunos rasgos de la relación de colaboración específica entre el Estado y la Generalidad de Cataluña

Las relaciones de colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña no difieren mucho, naturalmente, de estas características generales que, precisamente, han estado condicionadas en gran parte por la influencia de la relación entre estos dos entes. Es de aplicación, pues, al caso de Cataluña lo que se ha dicho con carácter general. Al objeto de estas páginas resulta necesario sólo hacer alguna observación de carácter específico.

La Generalidad, en efecto, participa en las relaciones de colaboración que en general se dan entre el Estado y las comunidades autónomas sin diferencias notables, al menos cualitativas. Así, pocas peculiaridades se observan respecto de las previsiones contenidas en los decretos de traspasos, que, como se ha dicho, en muchas ocasiones resulta difícil calificar de cooperativas; de las conferencias sectoriales existentes (entre ellas, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, por citar sólo algunas de las más activas y relevantes), o de los mecanismos, escasos, de planificación conjunta. Es necesario sólo hacer una referencia a un modo cooperativo de actuación, un tanto singular, como es el representado por la Junta de Seguridad prevista en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su apartado 4 le atribuye unas funciones que la

convierten más que en un órgano de coordinación (como es el caso de la Junta prevista en el artículo 17.4 del Estatuto Vasco y, en general, en el artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad) en un órgano propiamente de cooperación, entendiendo ésta en sentido estricto como actuación conjunta o mancomunada. En materia de policía autonómica, por tanto, se establece para Cataluña, por disposición del propio Estatuto, un régimen competencial cooperativo que constituye una notable excepción en nuestro sistema de distribución de competencias.¹⁵ Esta circunstancia puede explicar en gran parte la forma, lenta y difícil, en que se está desarrollando la policía autonómica, dada la alta exigencia de consenso entre el Estado y la Generalidad que comporta este régimen competencial. La Junta de Seguridad, en este sentido, se ha convertido en el órgano que ratifica los acuerdos obtenidos a través de negociaciones directas y muchas veces informales, más que en el foro de las mismas.

Más que a esta singularidad, sin embargo, quiero referirme especialmente a dos grandes instrumentos que canalizan la mayor parte de la colaboración específica que se produce entre el Estado y la Generalidad de Cataluña: los convenios y la Comisión Bilateral de Cooperación.

3.1. *Los convenios*

Los convenios han ido adquiriendo una importancia creciente en la relación entre el Estado y las comunidades autónomas en general y no sólo en Cataluña, a pesar de la ausencia de su previsión positiva, a diferencia de lo que pasa con los convenios entre comunidades autónomas, que sí cuentan con una previsión constitucional (art. 145.2) y estatutaria (art. 27.1 y 2 del Estatuto de Cataluña, en regulación sensiblemente igual en todas las comunidades autónomas) expresa, pero que en cambio resultan de una escasísima utilización. Los convenios, en efecto, se han consolidado como uno de los principales medios a través de los cuales se canaliza la colaboración entre las dos instancias de gobierno en prácticamente todas sus dimensiones y sentidos (auxilio y asistencia recíprocas, coordinación y actuaciones conjuntas, por utilizar las tres grandes categorías en que se pueden clasificar las relaciones de colaboración). Pero, además, los convenios se han utilizado también para otras finalidades, sustituyendo a veces a los instrumentos que, con carácter general y ordinario, nuestro ordenamiento pone específicamente al servicio de las mismas, con lo cual se pueden presentar problemas jurídicos de difícil solución. Así, por ejemplo, los convenios se han utilizado para traspasar determinados medios y servicios,¹⁶ para transferir o de-

15. El artículo 13.7 EAC, en efecto, atribuye a este órgano mixto y de composición paritaria importantes funciones ejecutivas, como la de determinar el estatuto, reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de la policía de la Generalidad, de manera que estas funciones deben ser ejercidas necesariamente de forma mancomunada por las dos partes, a través de este órgano. Este régimen de cooperación, en el grado más elevado posible, consiste en realidad en un nuevo tipo de distribución de competencias, en un nuevo régimen competencial, que se separa notablemente del principio general de atribución alternativa y separada (que comporta un ejercicio independiente) que inspira con carácter ordinario el sistema de distribución competencial diseñado en el bloque de la constitucionalidad.

16. Así por ejemplo, los convenios firmados en 1981 por la Generalidad y el ICONA.

legar funciones,¹⁷ para delimitar competencias en ciertos sectores¹⁸ o para financiar determinados proyectos o actividades, constituyendo propiamente subvenciones.¹⁹ En todos estos casos la utilización de este instrumento puede resultar conveniente desde un punto de vista político y de eficiencia del funcionamiento del sistema, en la medida en que se produce una confluencia de la voluntad de las partes sobre ciertos objetos difíciles y conflictivos, pero suscita a la vez problemas jurídicos importantes, tanto de validez como de eficacia. A ellos me referiré brevemente más adelante.

Se ha dicho que los convenios han ido adquiriendo una creciente importancia en la relación entre el Estado y las comunidades autónomas. En el caso de Cataluña esta afirmación se constata claramente en la evolución de los convenios formados entre las dos partes, tanto por lo que respecta a su número como por las materias y sectores sobre los que se proyectan. Así, durante 1979 se firmó un solo convenio, en materia de obras públicas; en 1981, nueve (agricultura-protección de la naturaleza); en 1982, once (obras públicas, cultura, agricultura, estadística); en 1983, cinco (agricultura, estadística, transportes, industria y energía); en 1984, seis (obras públicas, enseñanza, agricultura e industria); en 1985, ocho (obras públicas, enseñanza, agricultura e industria); en 1986, trece (obras públicas, turismo, enseñanza, cultura, estadística, transportes y comunicaciones, industria y energía, trabajo); en 1987, trece (obras públicas, enseñanza, agricultura, industria y energía, trabajo); en 1988, diez (enseñanza, agricultura, cultura, asistencia social, trabajo, hacienda) y en 1989, veinticinco (obras públicas, enseñanza, agricultura, función pública, cultura, sanidad, asistencia social, trabajo, estadística, protección civil).

Aunque estos datos deban ser tomados con cierta precaución, pues sólo desde el año 1985 existe, al menos por parte de la Administración del Estado, obligación de publicar los convenios suscritos con las comunidades autónomas,²⁰ ponen de relieve con claridad que, al mismo tiempo que se iba incrementando el número de convenios, aunque con algunos estancamientos y retrocesos, se iba ampliando también su base material, los sectores de la actuación pública que son tratados mediante técnicas convencionales.

Asimismo, hay que destacar la importancia de la financiación asociada a los convenios, de un volumen y significado también crecientes. Otra vez con precaución sobre estos datos, pues resulta difícil cuantificar exactamente el volumen financiero que implican los convenios dadas las fórmulas y mecanismos, a veces indeterminados, que se utilizan en el establecimiento de los compromisos financieros de las partes, y

17. Así, diversos convenios entre el Ministerio de Cultura y la Generalidad, por los que se traspasa la gestión de bibliotecas de titularidad estatal.

18. El caso más relevante puede ser el convenio de 9 de febrero de 1988 entre el Estado y la Generalidad, sobre delimitación de funciones en materia de autorización de instalaciones eléctricas.

19. Son muchos los convenios que responden a esta categoría. Por separarse ciertamente de éstos, aunque comporta una notable inyección financiera, pero en el marco de unas actuaciones más generales, vale la pena citar el convenio de colaboración entre el Estado y la Generalidad en materia de normalización lingüística, de marzo de 1990.

20. En la actualidad, Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1990, sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, que sustituye a las normas aprobadas en la materia por Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, de 13 de septiembre de 1984 y de 18 de junio de 1985.

dejando de lado los contratos programa,²¹ durante el año 1986 el Estado comprometió 7.600 millones de pesetas en convenios con la Generalidad de Cataluña; en el año 1987, 1.627 millones; en el año 1988, 14.886 millones, y en el año 1989, 15.481 millones.²² Éstas son cifras suficientemente significativas, aunque representen un porcentaje pequeño de la financiación total de la comunidad autónoma (un 2,113 % sobre el volumen total de ingresos presupuestados en 1989).

Un balance como éste no es el lugar para tratar con extensión los problemas de régimen jurídico que presentan los convenios como instrumentos de relación entre el Estado y las comunidades autónomas, pero sí hay que indicar que tanto por los objetos que contemplan, como por la función que cumplen y su significado financiero, los convenios merecen más atención positiva y doctrinal de la que han recibido hasta el momento. En su disciplina jurídica deben distinguirse dos aspectos diversos, que atribuyen la responsabilidad de su clarificación a instancias también diversas: por un lado, todo lo que hace referencia al proceso interno de formación y exteriorización de la voluntad negociadora de cada parte, cuya regulación corresponde a cada ente. En este sentido, falta aún mucho por avanzar, sobre todo por parte de las comunidades autónomas, una vez que el Estado ha dictado ya unas normas, de uso doméstico, sobre la cuestión, en un notable intento por racionalizar la utilización de este instrumento.²³ Por otro lado, todo aquello que se refiere a los aspectos «externos» de los convenios, a su existencia y vida autónoma como negocios jurídicos en el marco de la relación entre el Estado y las comunidades autónomas: sus posibles objetos, con sus límites, su valor jurídico (seguramente a diferenciar a partir del objeto de que traten y su finalidad), la exigibilidad de los compromisos contenidos, su impugnabilidad, las formas de su finalización..., en definitiva, todo aquello que se refiere y afecta a su validez y a su eficacia. En estos aspectos falta aún un gran esfuerzo dogmático, jurisprudencial y doctrinal, para llegar a establecer un marco jurídico claro de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas que permita fijar los criterios para una utilización legítima y segura de este instrumento.²⁴

21. Los contratos programa afectan en la actualidad exclusivamente a los transportes de viajeros, especialmente en las áreas urbanas y metropolitanas. En Cataluña existen en relación con el Metro de Barcelona y los Ferrocarriles de la Generalidad, habiéndose transferido por esta vía un total de 6.605 millones de pesetas en el año 1986; 6.604 millones en el año 1987; 8.506 millones en 1988 y 8.300 millones en 1989.

22. Fuente: *Desarrollo del Proceso Autonómico en el período 1986-1989, e Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1988*, ambos publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda.

23. Para el Estado, véanse las normas citadas en la nota 20. En algunas comunidades autónomas se han dictado asimismo normas para disciplinar internamente los convenios, aunque con carácter fragmentario. Así por ejemplo, en la Comunidad de Madrid las contenidas en el Decreto 36/1986, de 10 de abril, y en la Resolución de 8 de julio de 1986, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, por la que se da publicidad a los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid; y en la Comunidad valenciana, el Decreto 63/1989, de 2 de mayo, por el que se crea el Registro de Convenios y de Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Valenciana. Asimismo, en la Comunidad Valenciana, téngase en cuenta lo dispuesto en el art. 21 f) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano.

24. Entre los trabajos doctrinales más recientes, hay que citar los de Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, aunque no trate directamente los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, y de Baño León, *Los convenios interadministrativos y los consorcios*, Madrid, 1988. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha ocupado sobre todo del examen de sus posibles objetos y especialmente del valor que debe atribuirse a los convenios cuando éstos pretenden delimitar competencias, y que, dicho en pocas palabras, equipara a los decretos de traspasos (STC 71/1983, de 29 de julio, 123/1984, de 18 de diciembre, 154/1985, de 12 de noviembre, 93/1986, de 14 de julio, y 86/1988, de 3 de mayo).

3.2. *La Comisión Bilateral de Cooperación*

Gran parte de la colaboración entre el Estado y la Generalidad se ha producido, sobre todo en los últimos años, a través de la Comisión Bilateral de Cooperación, constituida el 7 de mayo de 1987, siguiendo en cierta medida el precedente de la Junta de Cooperación con Navarra, prevista en la LORAFNA, aunque con un ámbito y unas funciones más amplias que las previstas en el Estatuto navarro.

La Comisión se integra paritariamente por representantes de la Administración del Estado²⁵ y de la Generalidad,²⁶ pudiendo igualmente asistir a sus reuniones otras personas y autoridades, convocadas en función de los asuntos a tratar. La Comisión, asimismo, puede constituir, en su seno o externamente, los grupos de trabajo especializados que crea convenientes. La Comisión se concibe como una plataforma permanente de encuentro de las dos administraciones, con la finalidad de impulsar programas y actuaciones conjuntas en el desarrollo de políticas comunes en los diversos ámbitos sectoriales, sirviendo en este sentido como mecanismo preventivo que evite el surgimiento de conflictos entre las dos partes, y de foro en el que éstos se puedan tratar e intentar resolver, en el caso de que se produzcan. Ésta última ha sido precisamente una de las virtualidades más importantes de la Comisión, al posibilitar un contacto fluido y estable entre ambas administraciones, que permite abrir y encauzar procesos de diálogo y negociación casi permanentes, muchas veces incluso sin reuniones formales de la propia Comisión.

Este carácter no formalista es el que anima su modo de funcionamiento y actuación. Las reuniones son convocadas de común acuerdo por las dos partes, y pueden celebrarse indistintamente en Madrid y en Barcelona. A pesar de que en un principio se prevenían reuniones quincenales, aunque con mucha flexibilidad, su periodicidad ha sido en general muy inferior, o en todo caso irregular, dependiendo de las necesidades concretas de la relación entre las dos administraciones, dominadas en gran parte por la coyuntura política de cada momento. Sin embargo, esta discontinuidad de las reuniones (por ejemplo, de noviembre de 1988 a julio de 1989 no se celebró ninguna) no afecta en general a los procesos de colaboración ya iniciados ni impide que se abran otros nuevos. Lo único que indica es que la Comisión es el órgano político superior de impulso de la colaboración entre el Estado y la Generalidad, con la función de tomar las grandes iniciativas al respecto y controlar sus resultados, formalizándolos, en su caso, y que desde este punto de vista, y dado su carácter eminentemente político, es un órgano muy sensible al clima y a las fluctuaciones políticas de cada momento en la relación entre las dos partes.

La Comisión no tiene facultades ejecutivas, ni decisorias, sino que, de acuerdo con su carácter de órgano político y general, traslada los acuerdos a los que llega a los órganos e instituciones correspondientes para que sean éstos quienes tomen las decisiones oportunas.

25. El ministro para las Administraciones Públicas, el secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, el delegado del Gobierno en Cataluña y los directores generales de Régimen Jurídico y de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas.

26. Por parte de la Generalidad se realiza un nombramiento personal más que institucional de su representación: el señor Miquel Roca, portavoz del grupo parlamentario *Minoría Catalana*, el señor Agustí Bassols, consejero de Gobernación, el señor Macià Alavedra, consejero de Industria y Energía, el señor Josep M.^a Cullerell y el señor Ramon Llevadot, director del Gabinete Jurídico Central de la Generalidad. Todos los cargos hacen referencia al momento de su nombramiento como miembros de la Comisión.

Entre otras actuaciones, dos resultan especialmente significativas del carácter y función de la Comisión: en primer lugar, el convenio por el que se delimitan competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas, de 9 de febrero de 1988, firmado entre los Departamentos de Industria y Energía correspondientes, pero impulsado en gran parte desde la Comisión, y que significó pacificar un campo especialmente complejo, problemático y litigioso, y que comportó la retirada de ocho conflictos de competencia ya interpuestos y pendientes de resolución por parte del Tribunal Constitucional. En esta actuación se manifiesta la virtualidad de la Comisión como fuente impulsora de la colaboración entre las partes, identificando los sectores en los que ésta resulta más necesaria desde un punto de vista práctico y, debido a su carácter general, político y superior, abriendo caminos cuando los órganos directamente implicados se hallan bloqueados para llegar a una solución satisfactoria. Y, en segundo lugar, vale la pena reseñar que el convenio en materia de normalización lingüística, de 19 de abril de 1990, firmado en Barcelona, se ha negociado fundamentalmente en el seno de la Comisión. Este caso puede resultar aún más significativo, al menos en sus aspectos externos, porque los firmantes del convenio lo son en su calidad de miembros de la Comisión Bilateral de Cooperación, a los que se añade, por parte de la Generalidad, el consejero de Cultura, resaltando así la culminación de un proceso de negociación que ha constituido una de las principales líneas de trabajo de la Comisión en los últimos dos años.

4. Breve reflexión final de carácter prospectivo

Finalmente, para acabar, una pequeña nota prospectiva sobre la posible evolución de la colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña que fácilmente se puede generalizar para el resto de las comunidades autónomas.

Es de esperar, en primer lugar, un mayor afianzamiento del principio de lealtad institucional, sobre todo a partir de su formulación inequívoca por parte del Tribunal Constitucional como deber jurídico-constitucional. Este principio, que está en la base de toda relación concreta de colaboración, debe inspirar la actitud global y recíproca de cada parte hacia las demás, y debe traducirse en términos de mutua confianza y de respeto de los intereses legítimos ajenos en el ejercicio de los propios poderes. La virtualidad concreta de este principio, que consiste esencialmente en una actitud política, aunque se pueda formular e incluso exigir en términos jurídicos, dependerá en gran medida de la capacidad de todas las instancias de gobierno y de todas las fuerzas, políticas fundamentalmente, pero también sociales y culturales, de cerrar definitivamente el modelo de organización territorial que prevé la Constitución y de culminar así el proceso, histórico sin ninguna duda, de transformación de nuestro modo de convivencia política, integrando en un proyecto de Estado moderno y profundamente democrático las aspiraciones históricas de autogobierno de las nacionalidades que conforman España. Esto quiere decir esencialmente establecer un amplio y duradero consenso sobre las reglas básicas de esta convivencia, que están ya en la Constitución en sus grandes líneas, pero que en ocasiones necesitan aún de mayor concreción y profundización, así como de una interpretación más satisfactoria para todos. A partir de aquí, la sincera y leal aceptación por todos de estas reglas constituye, sin duda, el presupuesto básico del buen funcionamiento del conjunto, animado por un espíritu de colaboración.

Una de las principales ideas-fuerza en el desarrollo del Estado de las Autonomías debe ser, como motor y a la vez consecuencia de este mayor consenso, una mayor integración de todas las partes en el mecanismo general de gobierno. En este sentido, resulta inevitable reforzar los instrumentos y las vías de la colaboración sectorial multilateral. Debe pervivir, sin duda, la cooperación bilateral, pero ésta debe reducirse al ámbito estricto de los problemas singulares de la relación entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas, con el riesgo, si no es así, de convertir el conjunto en ingobernable, o de hacerlo gobernable por encima y a expensas de los poderes de las comunidades autónomas. En esta vía habrá, pues, que potenciar el papel de las conferencias sectoriales y los mecanismos de coordinación y planificación conjuntas en todos aquellos ámbitos en los que las partes adviertan una necesidad de realizar un esfuerzo conjunto o bien en los que el entrecruzamiento de competencias haga inexorable la mutua participación y colaboración.

Éstos últimos son los presupuestos básicos de una cooperación eficaz. Cualquier relación de colaboración que se pretenda efectiva y merezca esta calificación, debe partir del respeto de los poderes autónomos de las partes y debe fundamentarse en una voluntad realmente sentida de actuar sumando esfuerzos. Resultan, por tanto, disfuncionales y perturbadoras, además de muchas veces inútiles y vacías, todas aquellas previsiones de técnicas, mecanismos e instrumentos de relación que, desde consideraciones apriorísticas de origen no siempre legítimo, pretenden sujetar los poderes de las partes a determinados procedimientos o modos de actuar, suponiendo a menudo interferencias competenciales más que vías de colaboración. En este sentido, y tal como ha sucedido en otros sistemas compuestos, habría que limpiar la relación entre las dos instancias de gobierno de estas incrustaciones, estableciendo a la vez por mutuo acuerdo de las partes, que después se puede formalizar de diversas formas, un marco general, estable e institucionalizado de la colaboración, integrando diversos instrumentos en un proceso de coordinación y planificación conjunta, de diseño flexible y adaptable a las diversas áreas y circunstancias, de forma que cuando las partes sientan la necesidad de colaborar en un determinado sector, puedan acudir a un procedimiento general ya establecido que otorgue todas las garantías exigibles y la necesaria seguridad y transparencia a estas actuaciones.

