

ENCUESTA SOBRE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

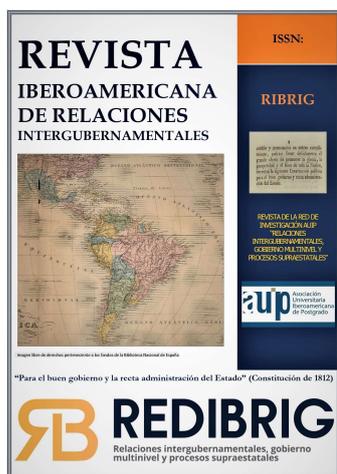
Encuesta a la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (Gobierno de España). 2023 (*).

1. ¿Podría realizar un breve balance de la cooperación territorial en España durante la XIV Legislatura (2019-2023)?

La cooperación territorial durante la legislatura 2019-2023 ha experimentado un salto hacia delante en varios ámbitos:

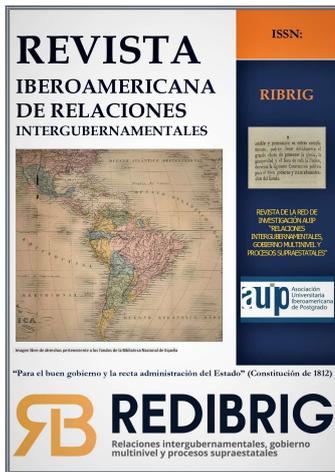
- El número de encuentros de órganos multilaterales de cooperación se ha incrementado notablemente. Destacan las conferencias sectoriales pero por debajo de estas existe también un número muy elevado de órganos de segundo y tercer nivel (cuya presidencia ostenta un Secretario de Estado u otros órganos directivos de los Departamentos ministeriales) con participación de todas las CCAA que han mantenido numerosas reuniones.

- No solo ha aumentado el número neto de reuniones de estos órganos, sino que se han adoptado numerosas decisiones y recomendaciones. En particular destaca, como se ha señalado en los informes anuales (informe 2020, informe 2021, informe 2022) la gestión de las grandes crisis que han atravesado este período optando por formas de trabajo y de toma de decisiones colaborativas. La pandemia, la gestión de la crisis energética antes y sobre todo después de la Guerra en ucrania, las catástrofes naturales y otras circunstancias inesperadas y volátiles han sido afrontadas en todo momento desde una perspectiva de cooperación regional y multilateral. De



Para citar: Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (Gobierno de España), “Encuesta sobre la cooperación territorial en España”, *RIBRIG*, 4, 2023, 1-9.

La dirección de la RIBRIG manifiesta su mayor agradecimiento a D^a. Inmaculada González Galey, de la DGCAL .



este modo, el salto en la cooperación no solo ha sido cuantitativo sino, sobre todo, cualitativo.

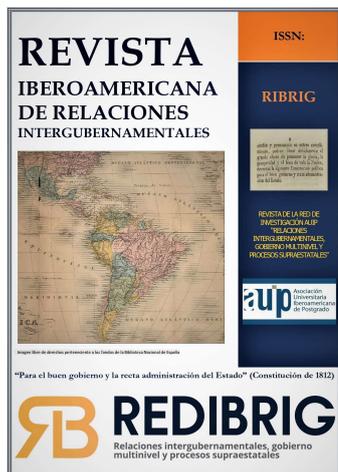
- La cooperación multilateral ha tenido lugar considerando a la totalidad de las CCAA en órganos donde todas ellas están presentes.

- Se ha mantenido informadas en todo momento del curso de las decisiones estatales a las CCAA, permitiendo que fueran partícipes o tuvieran conocimiento de la elaboración de los distintos planes, programas y proyectos normativos. Se ha informado de los grandes asuntos relevantes mediante la conferencia de Presidentes, siendo especialmente destacable la información hacia el resto de Presidentes durante el primer estado de alarma, pero sin olvidar tampoco la información transmitida en este foro sobre la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o las medidas propuestas a las instituciones de la Unión Europea en materia de energía (excepción ibérica), así como en el caso de catástrofes naturales (erupción del Volcán de la Palma).

2

- Se ha modificado el Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

- Se ha puesto en marcha el proyecto de Plataforma Cooper@ para permitir la interacción digital en el seno de todos los órganos de cooperación, facilitando y agilizando su funcionamiento, dotándolo de medidas de seguridad y trazabilidad y creando un espacio de trabajo colaborativo a distintos niveles. La herramienta se financia con fondos PRTR y su planteamiento inicial ha tenido muy buena acogida en el ámbito de las conferencias sectoriales.

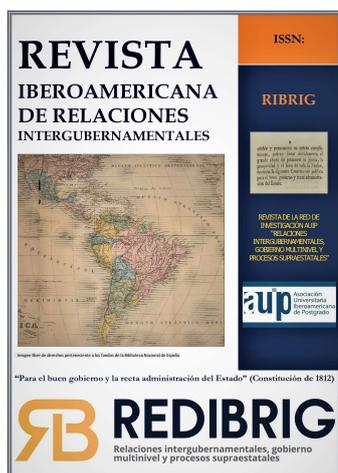


2. Según el Informe “Cogobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021, del Ministerio de Política Territorial”, del Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Cooperación Autónoma y Local), la “mayor tendencia a celebrar reuniones multilaterales” es una de las causas de la menor conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas y anticipa “la aparición de un nuevo paradigma en nuestro modelo autonómico, que sea más proclive al diálogo y al entendimiento que a la confrontación”. En tal sentido, ¿considera usted que estos instrumentos de cooperación intergubernamental están contribuyendo a superar algunos problemas territoriales de España y, al mismo tiempo, a facilitar el cumplimiento de la función constitucional de integración territorial?

3

Efectivamente, se observa una cierta tendencia a la menor conflictividad competencial en aquellos ámbitos donde la cooperación es más intensa. Los foros multilaterales, especialmente las conferencias sectoriales, permiten dialogar y adoptar decisiones y posturas comunes sobre los grandes temas de política pública, y permiten a las comunidades autónomas participar en los procesos de toma de decisiones.

En todo caso, un cierto nivel de conflictividad siempre será inevitable. Es consustancial a la descentralización del poder un cierto nivel de conflictividad competencial entre actores territoriales. No en vano, en los distintos niveles territoriales puede haber una concepción diferente de cuáles son las políticas públicas que deben desplegarse y sobre cómo deben desarrollarse e implementarse. Por eso la descentralización política se vincula al principio democrático, diferentes visiones sociopolíticas deben alcanzar acuerdos de manera continua en temas de interés general.



Ciertamente, el sistema competencial resuelve muchos conflictos porque en muchas cuestiones puede estar meridianamente claro quién debe decidir y hasta dónde. Ahora bien, es iluso pensar que puede repartirse de manera matemática en porciones claramente separadas el conjunto de las decisiones que deben tomar los poderes públicos. En la actualidad, el acuerdo es indispensable, en todos los países, en todos los niveles. Decidir hoy es participar en el debate, y quien participa del proceso de toma de decisión se reconoce en ella. Por eso cooperar es clave para la integración territorial.

3. ¿Considera adecuado el número de conferencias sectoriales vigentes en España o recomendaría su simplificación para ajustarlo a la más habitual distribución de materias de los gobiernos central y autonómicos?

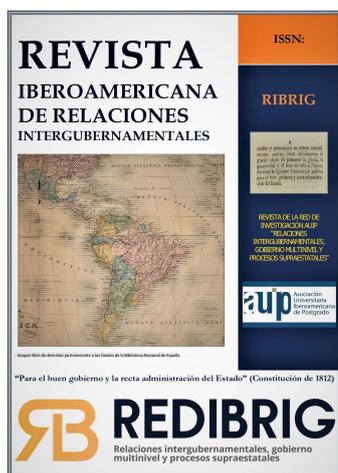
Es muy probable que existan demasiadas conferencias sectoriales, dado que aproximadamente la cuarta parte de ellas no tienen actividad alguna o apenas la tienen. Sería preciso seguir clarificando y sistematizar el mapa de Conferencias sectoriales y unificar el régimen jurídico de todos los órganos de cooperación.

Se tiende a preservar las conferencias más activas, coincidentes con grandes áreas de política pública y de actuación.

4. ¿Qué método/s podría/n reforzar la información y control de los parlamentos sobre cooperación multilateral en España?

En la medida en que nuestro sistema es parlamentario, la actividad que despliegan los ejecutivos en el marco de la cooperación intergubernamental es seguida y controlada por los Parlamentos respectivos. Con todo, es un lugar común señalar cuán complejo resulta para los Par-

4



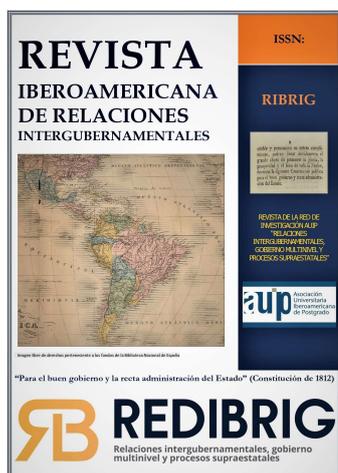
lamentos seguir el desarrollo de la cooperación intergubernamental en todos los Estados políticamente descentralizados.

En este sentido, desde el Ministerio de Política Territorial se hacen públicos informes periódicos sobre la cooperación que están plenamente accesibles, una compilación y sistematización del conjunto de la cooperación intergubernamental en nuestro país que facilita su seguimiento y control. Labor de transparencia que no es habitual en la cooperación intergubernamental en derecho comparado.

5. ¿Considera que en este momento en España son más eficaces las técnicas informales/espontáneas de relación intergubernamental o las técnicas formalizadas de cooperación territorial?

Las técnicas formalizadas han funcionado sin dificultad durante la última legislatura. Las técnicas informales en el ecosistema político tienen siempre un peso y una importancia que no puede soslayarse. Ambas se complementan. De hecho, incluso en el marco de las grandes crisis atravesadas durante el último quinquenio, el ámbito informal, con especial consideración de la alineación política, no ha pesado más que el ámbito formal, donde se ven representados todas las CCAA.

Dicho de otro modo, si bien es inevitable que haya alineación política entre ciertas regiones o entre estas y el gobierno central, esto no ha impedido que la información compartida en los órganos constituidos a tal efecto, y en particular en las conferencias sectoriales, haya sido transparente para todas las CCAA en todo momento. En este sentido se pronunció el propio Tribunal de Cuentas en su informe nº 1495 sobre el funcionamiento del sistema de órganos de cooperación.



6. ¿Qué modelo/s comparado/s considera más interesante/s para avanzar en las políticas de cooperación territorial en España?

Es difícil contestar esta pregunta porque el modelo español es muy diferente de otros modelos de descentralización. Aún más, la comparación entre sistemas constitucionales se vuelve particularmente ardua cuando se trata de estudiar la descentralización del poder porque las diferencias entre sistemas son enormes.

Con todo, es obvio señalar que el modelo alemán es estudiado con particular profundidad, por la enorme importancia que tiene en el mismo la cooperación, y el excelente desempeño de dicha cooperación. Sin embargo, no solo nuestro Senado no es parangonable con el Bundesrat (que no es un Parlamento propiamente dicho), sino que nuestro país carece de cooperación horizontal. En este sentido, otro caso que resulta particularmente relevante es el italiano, tanto porque su Senado tampoco es parte de la cooperación intergubernamental, como porque combina la cooperación multilateral con la bilateral.

6

7. ¿Sería necesario en España, como ha ocurrido en algunos otros Estados descentralizados (Estados Unidos de América, Canadá...), la generalización de las oficinas de relaciones intergubernamentales con personal especializado para promover y desarrollar la actividad de cooperación entre los distintos niveles de Gobierno y Administración pública (estatal, autonómico y local)?

Sí, sería interesante poder profundizar en mecanismos especializados y profesionalizados, que puedan adaptar las mejores prácticas puestas en marcha en otros estados descentralizados, aprovechando la experiencia.

8. ¿Qué aspectos de la cooperación territorial considera más necesitados de atención doctrinal/científica en España?

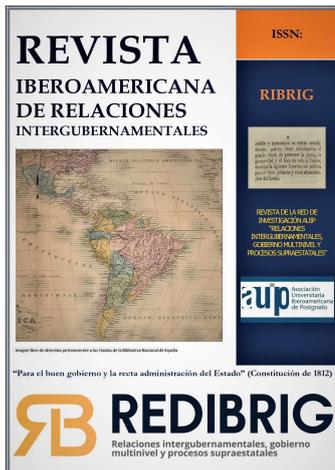
En términos generales, el propio sistema de órganos de cooperación, y el funcionamiento de las conferencias sectoriales tiene poco desarrollo doctrinal y científico. Sería interesante disponer de mayor literatura comparada sobre otros modelos y muy particularmente sería positivo poder llevar a cabo comparativas mediante la definición de indicadores claros.

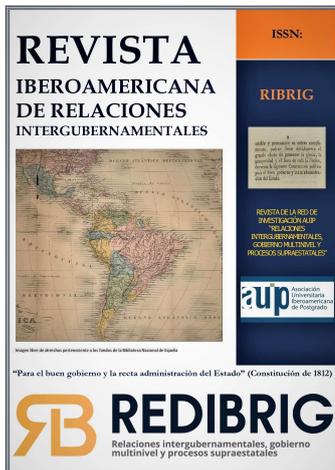
A grandes rasgos hay al menos dos ejes de la eficacia y eficiencia de la cooperación que hasta la fecha no ha sido posible medir de forma sólida, sino tan solo a través de información indirecta y un cierto grado de intuición.

En primer lugar, el nivel de cooperación se mide a través de la frecuencia de encuentros y el número de decisiones y acuerdos adoptados. Sería interesante profundizar en la calidad de los encuentros (no solo su número) así como el recorrido de los acuerdos adoptados. En gran parte, la Plataforma Cooper@ tiene entre sus objetivos poder llevar a cabo mediciones más precisas y profundas de la cooperación.

Así, además del número neto de reuniones, puede ser interesante conocer cuántas reuniones a nivel técnico tienen lugar antes de cada reunión de Conferencia Sectorial y cuál es el grado de consenso y acuerdo que se da en las mismas, acreditando por tanto el trabajo técnico que se desarrolla detrás de una sola conferencia sectorial. O, por el contrario, mostrar que puede darse un número elevado aparente de conferencias sectoriales de propósito informativo unilateral (desde el Estado hacia las CCAA) y no tanto de carácter realmente deliberativo.

El seguimiento de las decisiones adoptadas también es un indicador interesante sobre el que convendría profundizar mediante los instrumentos adecuados.





En segundo lugar, sería muy interesante desarrollar un indicador que permita poner en relación, de alguna manera, la calidad de la cooperación (número de encuentros, grado de consenso, grado de adherencia y seguimiento de los acuerdos adoptados) con la conflictividad en materia competencial y quizá en otros ámbitos.

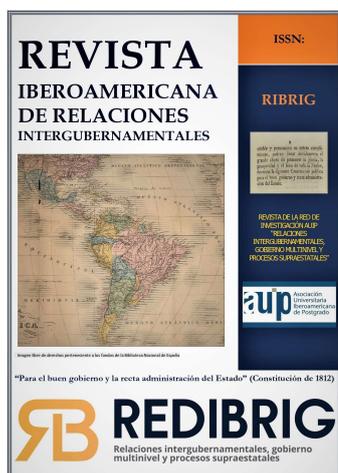
Todos estos mecanismos permitirían evaluar de forma efectiva la eficacia del sistema de cogobernanza y hasta qué punto permite, como afirma la OCDE, adoptar mejores decisiones, aumentar la transparencia y llegar mejor a la ciudadanía, definiendo en cada caso, como es el propósito último de todo sistema descentralizado de toma de decisiones, llegar al nivel óptimo territorial de toma de decisiones y gestión de servicios públicos.

9. ¿Defendería una regulación estatal más incentivadora o incluso más exigente de la participación de los entes territoriales en los órganos de cooperación territorial?

8

La cooperación es siempre voluntaria, por definición. Legislar la cooperación desde el estado responde a una idea de estado descentralizado obsoleta hace ya décadas.

No parece, a priori, que sea una cuestión fácil de resolver mediante legislación. En cualquier caso, la cooperación acaba trayendo consigo más cooperación. El mejor ejemplo, a nuestro juicio, es la CARUE. La participación de las CCAA en la UE se ha ido manteniendo a lo largo del tiempo porque los que acudían a las reuniones se daban cuenta de los beneficios que ello comportaba. En idéntico sentido, muy posiblemente la experiencia de una pandemia gestionada exitosamente desde la cooperación facilitó que en el despliegue de los fondos de recuperación hayan participado activamente las conferencias sectoriales.



10. ¿Qué propuestas de mejora consideraría usted oportunas para perfeccionar el sistema vigente de conferencias sectoriales y, en general, la política de cooperación territorial en España?

- Poner en marcha la Oficina de la Conferencia de Presidentes que ejerza funciones de supervisión, coordinación y asesoría para el sistema (o red) de secretarías de los órganos de cooperación.

- Sistematizar y ordenar el número de órganos de cooperación, eliminando los que se consideren innecesarios.

- Mejorar el Registro electrónico estatal de órganos de cooperación.

- Mejorar el sistema de seguimiento de las decisiones adoptadas. Definir un sistema de indicadores que permita evaluar la eficacia de los procesos de toma de decisiones de cooperación.

- Seguir profundizando en la digitalización de los procesos de trabajo conjunto y reunión

- Impulsar la cooperación entre CCAA.

DGCAL, 14 de julio de 2023.