

Borrador

El gobierno compartido en España: de la difusa idea federal a la concreción práctica (2019-2024)

Jorge Hernández-Moreno, IPP-CSIC

Mario Kölling, UNED

Resumen

La versión española del federalismo, el denominado *Estado Autonómico*, se ha caracterizado —especialmente desde la década de 1980 en adelante— por un alto grado de descentralización hacia los gobiernos subnacionales en términos de gasto público y por las amplias capacidades legislativas y ejecutivas de un gran número de políticas públicas: desde el proceso de adopción y diseño de las decisiones hasta su propia implementación sobre el terreno, llegando a alcanzar según la mayoría de los índices y propuestas de medición mayor autonomía y diversidad que los *Länder* en Alemania. Sin embargo, la participación de las regiones —Comunidades Autónomas— en las decisiones adoptadas y diseñadas en el centro, así como en los propios arreglos y patrones de interacción entre el Estado central y los gobiernos subnacionales, muestran una menor articulación e institucionalización que el modelo cooperativo alemán. El objetivo de este artículo es el de analizar la dinámica institucional del modelo territorial español y comprobar si los cambios en los órganos de coordinación y cooperación intergubernamental durante la crisis han profundizado la dimensión del gobierno compartido (*shared-government* o *shared-rule*), produciendo evidencia empírica en torno a si se ha avanzado hacia un verdadero Estado federal *de facto* sin una reforma constitucional. El análisis empírico examina la evolución del modelo territorial español y las instituciones intergubernamentales, centrándonos especialmente en las Conferencias (o consejos) intergubernamentales (2019-2024), mediante rastreo de procesos y un marco neoinstitucionalista histórico. Metodológicamente, se utilizan indicadores clásicos de gobierno compartido y se proponen algunos nuevos, tanto cuantitativos como cualitativos. Los recursos utilizados son datos públicos fácilmente accesibles, fuentes académicas. Los resultados preliminares de este trabajo apuntan que la gestión de la crisis y los instrumentos financieros de la UE y desarrollos legislativos nacionales hayan obligado a reformar estructuras de cooperación, profundizando la toma de decisiones conjunta.

Palabras clave

1. Introducción

La versión española del federalismo –el llamado *Estado Autonómico*– ha sido caracterizado tradicionalmente por la literatura como un sistema altamente descentralizado en materia de gasto, políticas públicas y también a nivel financiero (de gasto y tributario), especialmente a partir del primer decenio de los 2000. Las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han gozado de más autonomía y diversidad política y administrativa que los *Länder* en Alemania (Dardanelli, 2019, 2020). Sin embargo, la participación de las CCAA en las decisiones centrales y la relación entre gobiernos, se caracterizan por un nivel medio o bajo de articulación e institucionalización. Hasta la llegada de la pandemia, este sistema había evolucionado hacia un modelo cooperativo, a través de una serie de reformas o "mutaciones" en clave federal, pero sin una reforma de la Constitución Española (en adelante CE) de 1978 (Colino, 2008, 2009).

Este artículo pretende analizar la dinámica institucional del *Estado Autonómico* y capturar hasta qué punto los cambios efectuados durante la crisis en los órganos de coordinación y cooperación intergubernamental multilateral (principalmente en las Conferencias Sectoriales, que constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa) han profundizado gobierno compartido y/o la co-gobernanza (Fuentenebro, 2022; De la Peña y Mondragón, 2022; Hernández-Moreno y Harguindéguy, 2023, en prensa). De esta cuestión, se desprende una pregunta de investigación muy directa: ¿se ha avanzado y/o materializado la idea o la existencia de un verdadero Estado federal *de facto*, aun sin reforma constitucional y reflejo en la carta magna? Con ello, pretendemos contribuir a estudios recientes desde la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración sobre la evolución y las dinámicas de cambio y/o continuidad de las federaciones y los sistemas multinivel durante la crisis del COVID-19 (Vampa 2021; Inverardi-Ferri y Brown 2022; Steytler 2022; Person, Behnke, y Jürgens 2023; Bergström, Kuhlmann, y Laffin 2022; Bolgherini y Lippi 2022; Chattopadhyay et al. 2022; Angelici et al. 2023; Carroll et al. 2023) con nueva evidencia empírica a partir del caso español.

Desde un punto de vista metodológico, partimos de una serie de indicadores (tanto clásicos como más recientes) sobre gobierno compartido, y proponemos una novedosa herramienta de medición del peso de la co-gobernanza sobre el terreno en federaciones y sistemas multinivel. El análisis empírico se basa en un estudio cualitativo de la evolución del modelo territorial español y las instituciones intergubernamentales antes y durante la pandemia (2019-2024), utilizando un *método de rastreo de procesos* dentro de un *marco teórico histórico neoinstitucionalista*. Los principales recursos y fuentes de información utilizados son datos disponibles públicamente, fuentes académicas, textos legales, así como documentos internos elaborados por distintas administraciones españolas. También se han consultado documentos oficiales de las instituciones de la Unión Europea (UE) y gobernanza socioeconómica supranacional. En relación con los resultados esperados, creemos que (la crisis covid) y los instrumentos financieros extraordinarios desarrollados por la UE para hacer frente a la pandemia (como el NGEU), así como diversos desarrollos legislativos nacionales (en forma de Reales Decretos Leyes o Leyes más generales), han obligado a reformar las estructuras y órganos de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno, profundizando en muchos casos la toma de decisiones conjunta.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Después de esta introducción, la sección 2 analiza las principales dinámicas de autogobierno y gobierno compartido a gobernanza multinivel en el Estado Autonómico y el papel de la UE. La sección 3 recoge las principales aportaciones de la literatura con la conceptualización y operacionalización

de la noción de gobierno compartido (*shared-government* o *shared-rule*). También en este apartado se desarrolla el marco analítico empleado y se explica el diseño de investigación y la metodología.

La sección 4 muestra los principales resultados empíricos. (por completar)

Por último, la sección 5 ofrece una discusión de los resultados analizando el impacto de la crisis Covid, y de la UE. (por completar)

2. La gobernanza multinivel del Estado Autonómico: principales dinámicas de autogobierno y gobierno compartido y el papel de la UE

El aumento de la gobernanza multinivel en todo el mundo ha descentralizado la autoridad de los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales (Keaton y Schakel 2022; Tatham et al., 2021). El llamado Estado "autonómico" o "Estado de las Autonomías", cuyos elementos principales fueron establecidos por la Constitución española (en adelante, CE) de 1978, supuso la creación y el desarrollo de varias CCAA mediante una amplia descentralización del poder y las responsabilidades -junto con un reconocimiento constitucional de las características específicas de determinadas regiones- y la creación de verdaderos aparatos administrativos regionales y locales (Aja y Colino, 2014). Por ejemplo, entre 1999 y 2004, el personal de las CCAA aumentó un 70% -alrededor de medio millón de empleados-, mientras que el empleo en la Administración central se redujo a la mitad. En la actualidad, la administración central emplea sólo al 23% de los empleados públicos, la mitad de los cuales trabajan en las fuerzas armadas, la policía y los departamentos de justicia (Del Pino y Colino, 2024). El modelo español de descentralización se basó en gran medida en algunas disposiciones de la CE, que establecían tanto el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones como algunas normas sobre cómo debía ejercerse (Aja 2003). El sistema de gobernanza multinivel del Estado Autonómico posee varias peculiaridades, que pueden resumirse en cinco rasgos principales (Colino, 2008, 2012, 2013; Colino y Del Pino, 2017; Colino, 2020):

- El modelo de distribución territorial del poder no se detalló completamente en la CE, que sólo contiene principios generales, como el principio de autonomía y el de unidad, y una distribución general de competencias entre niveles. Varias salvaguardias constitucionales protegen las competencias de las CCAA, como el control del Tribunal Constitucional.
- El sistema se ha convertido en un sistema muy descentralizado en lo que respecta al gasto y las políticas públicas, aunque predominan las competencias y los ingresos compartidos debido a un ejercicio muy intervencionista de sus competencias por parte del Gobierno central.
- Al mismo tiempo, este federalismo devolutivo y evolutivo ha producido una tendencia centrífuga y diferenciadora y otra centrípeta e igualadora.
- Su dinámica política está determinada por la existencia de fuertes movimientos y partidos nacionalistas subestatales en dos de las CCAA (País Vasco y Cataluña),

que fueron reconocidos en la CE a través de algunas asimetrías y que han configurado en parte la evolución del sistema a través de la participación en el centro apoyando a partidos de ámbito estatal.

- Ha evolucionado de un equilibrio dual asimétrico a uno cooperativo simétrico sin una sola enmienda formal de la muy rígida CE, a través de una serie de cambios constitucionales implícitos efectuados por acuerdos políticos, interpretaciones judiciales y la enmienda y reforma constante de los estatutos de autonomía subnacionales en los últimos años (especialmente en el primer decenio de los 2000)¹.

Distribución de competencias y responsabilidades

Como ya hemos comentado anteriormente, la distribución de competencias en el modelo territorial español ha sido configurada por la CE de 1978, los estatutos de autonomía regionales y la interpretación constitucional, configurando un sistema en el que predominan las competencias compartidas y concurrentes, con pocos ámbitos de competencia exclusiva (Colino, 2008). Esto se asemeja al modelo integrado o colaborativo alemán, pero sin previsión de la participación regional en el Estado central, como en el caso alemán, ya que el Senado no ha funcionado como una verdadera cámara territorial ni como órgano común o de encuentro de las CCAA (Colino y Hombrado 2017; Colino, 2020).

Los artículos 148 y 149 de la CE reservan varias competencias al gobierno central, por ejemplo, derecho penal, defensa, comercio exterior, inmigración, política macroeconómica y seguridad social. También ha mantenido su capacidad de intervención en muchos sectores políticos y sigue contando con su propia red de agencias de ejecución a nivel subnacional, responsables de programas específicos, como el desempleo y la seguridad social, el orden público, las infraestructuras y la recaudación de impuestos. De igual forma, ha conservado una posición central en todas las negociaciones en torno a acuerdos intergubernamentales, siendo un intermediario permanente de las CCAA y el gobierno local con la UE. Además, la prerrogativa constitucional del Gobierno central de intervenir para garantizar la "coordinación de la planificación general de la actividad económica" le ha permitido invadir las competencias aparentemente exclusivas de las regiones en ámbitos como la agricultura, la industria, el comercio, etc. En este mismo sentido, su deber de "garantizar la igualdad de todos los ciudadanos españoles" ha tenido implicaciones para las CCAA en materia muy ligadas al Estado de Bienestar, como los servicios sociales, la sanidad o la educación. Además, el Gobierno central puede imponer obligaciones o mandatos no financiados a las CCAA en materia de relaciones laborales, derecho penal y políticas de inmigración. Esta imbricación de competencias ha generado importantes conflictos que, en algunos casos, han requerido la mediación ante el Tribunal Constitucional (Harguindéguy et al., 2019, 2020).

Las CCAA, por su parte, ostentan competencias en materias como agricultura, industria, cultura, servicios sociales, ordenación del territorio y urbanismo y turismo. Pero

¹ La experiencia española, primero con una descentralización asimétrica y después con un enfoque más homogéneo, ilustra claramente cómo la regionalización representó una respuesta a un conjunto de factores complejos y cambiantes. Al mismo tiempo, también muestra cómo las fuerzas subnacionales, basadas en la identidad, la geografía, la economía y las demandas democráticas y nacionalistas, han remodelado y readaptado el modelo territorial de organización del poder y ayudado a desarrollar la capacidad institucional regional (Keating, 1998; Moreno, 2005; Subirats, 2006; Loughlin, 2007; Colino y Hombrado, 2017).

la mayoría de las áreas políticas presentan competencias concurrentes o compartidas entre los dos órdenes de gobierno. Por ejemplo, en educación, protección del medio ambiente, sanidad, organización del gobierno local, medios de comunicación, etc., el gobierno central puede imponer una legislación marco para las políticas y los reglamentos, lo que pone límites a la discrecionalidad de las CCAA. La aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía (1979-83) supuso un cierre parcial del pacto constitucional abierto (Colino, 2008; Keating, 2000, 2009).

Autogobierno

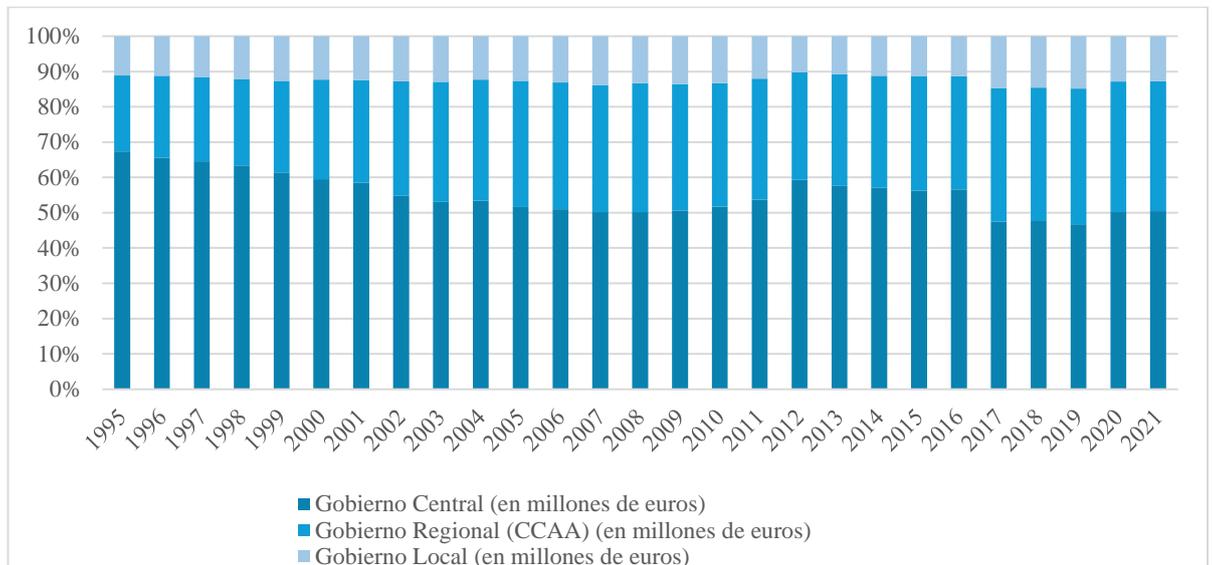
El modelo territorial español mostró (y ha seguido mostrando) un alto grado de flexibilidad y apertura, capacidad de adaptación y reforma en muchos de sus aspectos o dimensiones. El proceso de descentralización no estaba completamente regulado en la Constitución. El proceso de descentralización se inspiró en el principio de elección o voluntariedad, heredado de la experiencia de descentralización republicana de los años treinta. Tras la promulgación de la Constitución de 1978, las distintas regiones siguieron distintas vías legales hacia la autonomía regional. Quedó en manos de los estatutos de autonomía regionales -aprobados en última instancia por el Parlamento Nacional [Congreso de los Diputados]- concretar los principales aspectos de la autonomía, como las responsabilidades políticas y la organización interna de cada región. Esto debía hacerse en el marco de unas competencias centrales exclusivas y respetando los principios constitucionales básicos de unidad, igualdad y solidaridad.

Gradualmente, a través de varios desarrollos en sus estatutos regionales de autonomía (con varias rondas de reforma en el primer decenio de los 2000), la creciente homogeneización de las instituciones regionales y la interpretación legal del sistema, el modelo territorial español evolucionó de un sistema regionalizado a un sistema federalizado (Keating y Wilson, 2013; Aja y Colino, 2014). La garantía de la autonomía o el autogobierno de las CCAA en la CE, similar a la de otros sistemas federales relativamente análogos, se convirtió gradualmente en un principio básico del modelo territorial. Tanto la autonomía como la división de poderes no pueden ser rescindidos o retirados unilateralmente por el parlamento central. Se considera que los estatutos de autonomía regionales tienen carácter *cuasiconstitucional* y que todos ellos tienen el mismo rango constitucional. Aunque las CCAA no tienen un papel directo en la reforma constitucional, los parlamentos de las CCAA tienen que intervenir, junto con el parlamento español, en la modificación de sus estatutos regionales, y en algunos de ellos la población tiene que aprobarlo mediante referéndum (Colino, 2008).

Desde un punto de vista fiscal o financiero, el caso español ha ido evolucionando desde un sistema basado en la centralización en la recaudación de impuestos y una dependencia predominante de las transferencias condicionadas a un sistema de financiación territorial basado principalmente en el reparto de los ingresos procedentes de los principales impuestos nacionales, algunos impuestos regionales propios y, en su mayoría, subvenciones de nivelación incondicionales u otras transferencias del gobierno central. El poder de gasto del Gobierno central se ha ejercido en muchas áreas de jurisdicción regional mediante subvenciones condicionadas o programas conjuntos (Bandrés y Cuenca 2016; Lago-Peñas et al. 2017). Como puede observarse en la Figura 1, el gasto público total de las CCAA españolas (consolidado) puede situarse en una posición intermedia entre los países federales clásicos, con una participación de casi un tercio del gasto público ejercido por las regiones. Tras muchos años de continua descentralización del gasto, la crisis fiscal, las exigencias europeas de políticas de consolidación fiscal y otras reformas normativas para proporcionar estabilidad

presupuestaria (que impactan especialmente en los gobiernos regionales) parecen haber tenido un breve efecto centralizador en el sistema, aumentando la dependencia de las CCAA respecto al gobierno central (Colino y Del Pino 2017; Del Pino y Colino 2024).

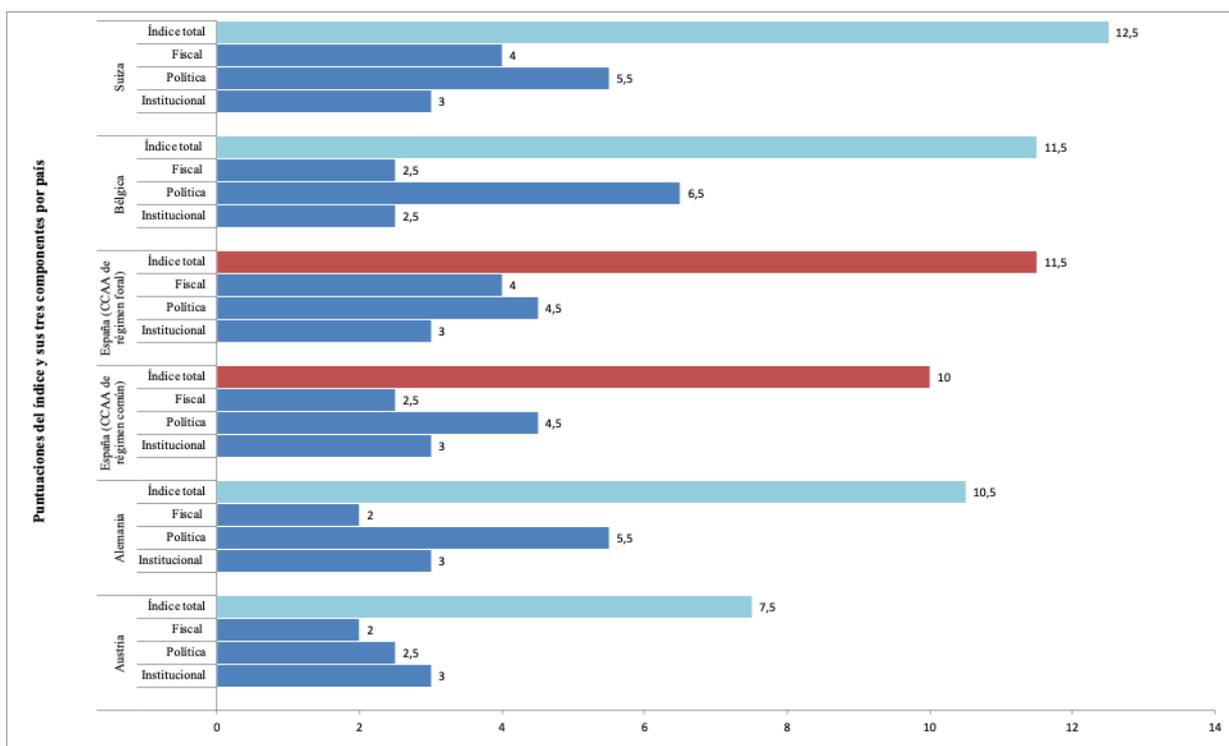
Figura 1. Gasto público total de las administraciones públicas españolas (consolidado)



Fuente: elaboración propia a partir de la OECD Data Explorer. Annual government expenditure by function (COFOG). Disponible en: <https://data-explorer.oecd.org/>

En la última década, han sido varios investigadores y equipos de trabajo que han desarrollado vario índices para conceptualizar, medir y capturar la autonomía subnacional o el grado de descentralización de los sistemas territorialmente complejos (para una visión general, véase Harguindéguy et al., 2021). Siguiendo a Dardanelli (2019, 2021), podemos considerar que la descentralización o autonomía de los gobiernos subcentrales tiene tres componentes principales: una configuración institucional que permite la formulación de sus propias preferencias políticas (autonomía institucional), la competencia legal para promulgar decisiones políticas vinculantes sobre dichas preferencias (autonomía política) y un grado de autonomía fiscal para financiar dichas decisiones políticas (autonomía fiscal). Estos componentes pueden medirse a través de indicadores numéricos que nos permiten comparar a España con otros países federales (véase Figura 2). A grandes rasgos, las CCAA han gozado de más autonomía y se puede observar una mayor diversidad política y administrativa que los *Länder* en Alemania, o las unidades constitutivas en Austria o Australia. Al igual que los indicadores habituales de gastos e ingresos, España ocupa una posición intermedia entre las federaciones europeas en el índice de descentralización de Dardanelli (2019) y Dardanelli et al., (2019).

Figura 2. Índice de de/centralización estática en Europa Occidental (2015)



Fuente: elaboración propia a partir de Dardanelli (2019)

Gobierno compartido y co-gobernanza² en el Estado autonómico

En relación con el gobierno compartido (*shared-government o shared-rule*) existe un amplio consenso entre académicos y practitioners en torno al predominio de los acuerdos de autogobierno sobre los elementos de gobierno compartido, esto es, las pautas de gobierno compartido han mostrado, hasta el momento, solamente un alcance limitado. (Blanco, 2014; Colino, 2020; Colino, 2021; De la Peña et al., 2022; Del Pino y Colino, 2024). En este sentido, las dudas en torno al verdadero carácter federal del modelo territorial español provienen, sobre todo, de esta relativa ausencia de un verdadero «gobierno compartido». Varios autores atribuyen al surgimiento del sistema (por desagregación o desconcentración) como algunos de los factores determinantes de la evolución y la dinámica de interacción entre CCAA y los órganos centrales del Estado (la Administración General del Estado, AGE) (Baldí, 1999). Según ellos, los sistemas

² Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. La co-gobernanza es un modo o “tipo ideal” de gobernanza que se contrapone al autogobierno (*self-governance*) y a la gobernanza jerárquica (*hierarchical governance*) en que las partes se unen bajo un propósito común; implica el uso de formas organizadas de coordinación, cooperación y colaboración y, el elemento más diferenciador; se caracteriza porque ningún actor tiene el control y/o la dominación, ya que las interacciones son de tipo horizontal y en buena medida (semi)formalizadas (Kooiman, 2003). En el caso de España, el gobierno central a través de este sistema o proceso ha tratado de reforzar la capacidad de co-decisión de las CCAA en las medidas adoptadas desde el centro (*shared-rule*) y, al mismo tiempo, que mantengan cierta autonomía política y administrativa en la implementación de estas iniciativas.

federales desconcentrados, el federalismo de contención, dan lugar a mecanismos institucionales demasiado débiles para que las unidades constitutivas controlen el poder del centro, dado que éste controla el proceso de descentralización, su secuencia y sus contenidos, y puede renunciar a su propio poder determinando su ritmo y alcance. Las características del gobierno compartido en el caso de España serían:

- Una segunda cámara con una representación territorial bastante débil y un predominio de la primera cámara (o cámara baja) que representa a todos los ciudadanos (en nuestro caso, el Congreso de los Diputados); esto es, la ausencia de un Senado eficaz en su papel de Cámara territorial (Romero, 2005: 65; Moreno, 2008: 158).
- La falta de mecanismos de coordinación y cooperación entre las CCAA, ante la excesiva importancia de la legislación marco nacional.
- La resolución de cuestiones puramente territoriales en la Cámara Baja, donde
- los partidos nacionalistas periféricos han presionado tradicionalmente y jugado desplegado su papel u juego partidista para preservar sus intereses territoriales específicos (Colino, 2008: 582).

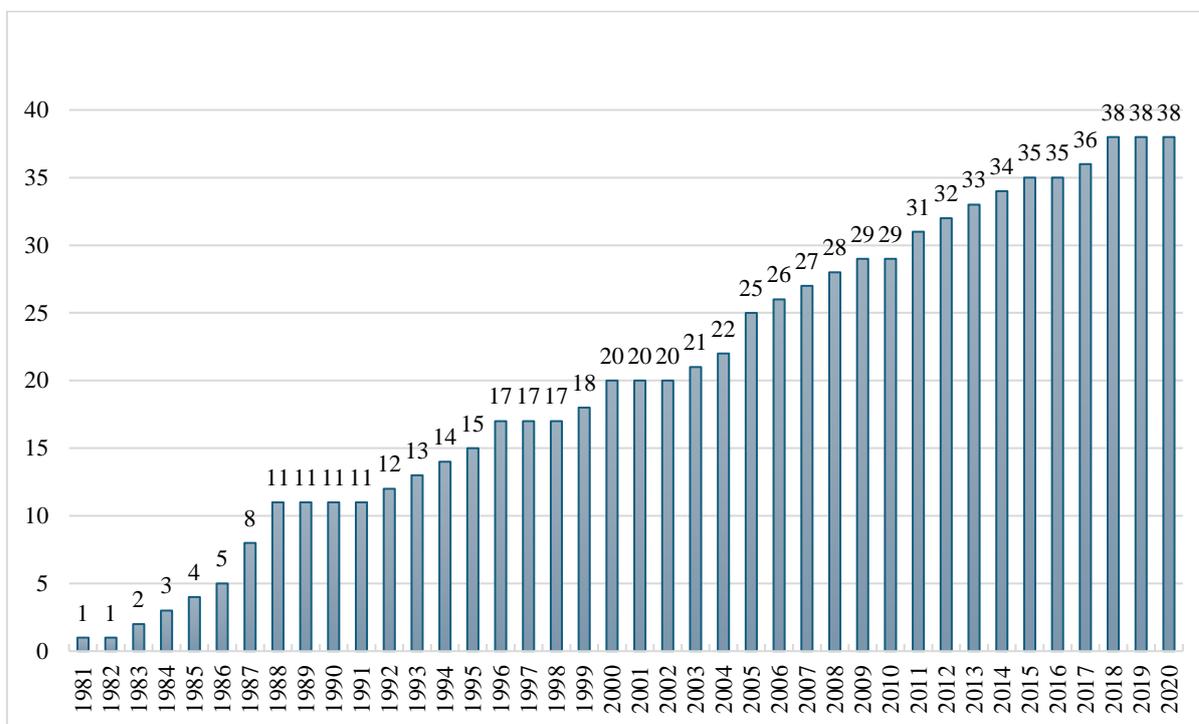
La suma de estas características ha hecho que, en la mayoría de las interpretaciones académicas y la producción científica en torno al Estado autonómico, conciban este modelo territorial como como representativo más bien de un cierto modelo intermedio entre los extremos unitario y federal, precisamente por la relativa carencia de espacios formales de gobierno compartido (Marks y Hooghe, 2008: 2016). No obstante, sí nos encontramos con algunos elementos o aspectos que evidencia la existencia (aunque parcial y muy débil) de esta dimensión de gobierno compartido. Por ejemplo, existe una amplia evidencia cualitativa y cuantitativa de la institucionalización progresiva de la colaboración entre el Estado y los gobiernos subnacionales (especialmente con las CCAA).

También la cristalización de verdaderas instituciones de cooperación y coordinación diseñadas a tal efecto, como las Conferencias Sectoriales (véase Figura 3), donde, en las últimas décadas, se han fraguado acuerdos en torno a la distribución de recursos, se ha intercambiado información y se ha llegado a pactos en torno a la cofinanciación de servicios públicos y la firma de convenios, irían en este mismo sentido (Colino, 2008, León y Ferrín, 2011). Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública. Están integradas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa. Se trata de órganos constituidos para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene, pueden tener funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes, con la finalidad de atender a los problemas reales de los ciudadanos³. Con carácter general cuentan con un

³ La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece su régimen jurídico en los artículos 147 y siguientes. Cada Conferencia dispone de un Reglamento interno de funcionamiento aprobado por sus miembros. Las Conferencias Sectoriales habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de cooperación (REOICO) para que resulte válida su constitución. La disposición adicional séptima de esta Ley además prevé respecto a la inscripción que aquellos órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, quedarán extinguidos.

órgano de trabajo y apoyo, las Comisiones Sectoriales, que se encargan de preparar sus reuniones y realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados, habitualmente se constituyen grupos de trabajo para la realización de las tareas técnicas que les encomienden.

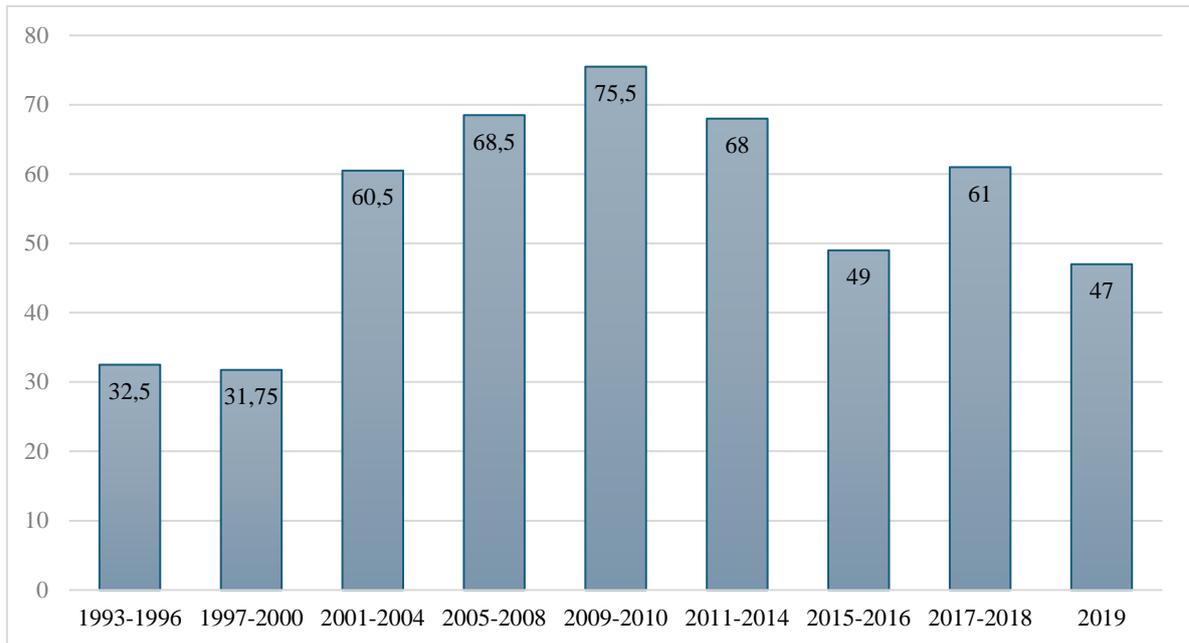
Figura 3. Evolución del número de Conferencias Sectoriales (1981-2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021).

Desde finales de la década de 1980 ha ido creciendo la necesidad de cooperación y coordinación en la mayoría de los ámbitos políticos. La financiación autonómica, las cuestiones ligadas a la Unión Europea (UE), o los aspectos vinculados al Estado de Bienestar, propiciaron un aumento gradual de la actividad de las Conferencias Sectoriales (ver Figura 4). Este aumento en el número de reuniones se mantuvo estable en el primer decenio de los años 2000, en parte debido al proceso de homogeneización del sistema competencial. En las legislaturas más recientes se puede observar un cambio cuantitativo. No obstante, se trata de legislaturas un tanto anómalas (las que tuvieron lugar en 2015-2016 y la de 2019), ya que su duración fue de apenas unos meses.

Figura 4. Promedio de reuniones anuales de las Conferencias Sectoriales en distintas legislaturas.



Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021).

Esta ampliación de la dimensión de lo que se ha venido en llamar gobierno compartido, ha generado un sistema de cooperación y coordinación entre las CC AA desarrollado a través de mecanismos formales e informales que van proporcionando incentivos crecientes a los agentes político-administrativos para consolidarlo y reforzarlo (Colino, 2011; Hernández-Moreno y Harguindeguy, 2023). En los últimos años, también se han propuesto relatos institucionalistas más sofisticados basados en el efecto de legados y las inercias históricas, como la Segunda República española, y en la dependencia de la trayectoria y la relevancia causal de varias coyunturas críticas, como la crisis económica y financiera que supuso la Gran Recesión, en el devenir del modelo territorial español, o al menos, en la gobernanza de algunas de sus políticas (véase, Novo et al. 2018; Del Pino y Ramos, 2017; Hernández-Moreno y Ramos, 2017).

El papel de la Unión Europea en el Estado Autonómico antes y durante la pandemia

La creciente europeización desde 1986 del sistema político español y las necesidades de adaptarse a las políticas y exigencias de la UE, ha dado lugar a una transformación de las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno -municipal, supramunicipal, regional, nacional y europeo- en lo que tiene que ver con el autogobierno y la cooperación y coordinación del sistema (Colino et al., 2014; Colino y Del Pino, 2017). Durante la década de 1990, varias CCAA emprendieron reformas para modernizar sus estructuras, mejorar la prestación de servicios y aumentar las oportunidades de participación ciudadana. También se ha recurrido cada vez más a la contratación externa de servicios y a la adopción de asociaciones público-privadas. Es en este contexto, en el que se hicieron cada vez más patentes los efectos de la pertenencia a la UE en el modelo territorial, lo

que obligó a las CCAA a competir entre sí en los mercados europeos e internacionales por las inversiones privadas y, en el ámbito nacional, por las inversiones públicas de los gobiernos centrales y de la UE (Keating, 1998; OCDE, 2007; Colino, 2008). La CE no incluía ninguna disposición sobre el papel de las regiones en la elaboración de políticas sobre asuntos europeos. Sin embargo, y de forma gradual, se ha ido estableciendo un marco jurídico general.

La europeización del sistema ha evolucionado desde 1985 siguiendo una trayectoria política muy compleja, que refleja la evolución de las principales características del Estado autonómico (mencionadas anteriormente). Como señalan Colino et al., (2014) el debate académico en España sobre la europeización ha reflejado el debate alemán en la medida en que las discusiones políticas y las demandas de reforma estaban vinculadas a problemas y debates particulares sobre cuestiones internas, como la capacidad de adaptación regional a las políticas de cohesión de la UE y las propias consecuencias de la europeización para las relaciones intergubernamentales y los acuerdos entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales. En este sentido, desde la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha diferentes instrumentos de cooperación entre el Estado y las CCAA con el objetivo de articular la participación de estas en los asuntos europeos que les afectan. También en cuanto a los mecanismos de participación, tanto en la fase ascendente como en la descendente de la elaboración de las políticas de la UE, se ha hecho de manera informal o a través de reglamentos, pero no ha supuesto ninguna modificación constitucional. Dichos instrumentos de cooperación son muy similares a las actuaciones puestas en práctica en otros Estados miembros descentralizados, como Alemania, Austria o Bélgica. El proceso de participación de las CCAA ha ido ampliándose progresivamente a partir de la creación de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE⁴), que celebró su primera reunión en 1989.

Más recientemente, el estallido de la pandemia de COVID-19 en la primavera de 2020 y la gestión multinivel de la UE han tenido un enorme impacto en las estructuras e instrumentos de coordinación y cooperación, tanto a nivel nacional y subnacional. La gestión de la pandemia eclipsó todas las demás preocupaciones públicas y cambió la agenda política a corto y medio plazo en todos los niveles del sistema multinivel europeo (véase Sindbjerg Martinsen & Goetz, 2022; Kölling y Hernández-Moreno, 2023). Junto a la rápida respuesta de las autoridades estatales en forma de recursos públicos para sostener el tejido productivo, el empleo y las rentas de los hogares e importantes transferencias a las regiones españolas, el Consejo Europeo aprobó en julio de 2020 el fondo de recuperación Next Generation EU⁵ (NGEU), diseñado para contribuir a reparar los daños económicos y sociales causados por Covid-19. Este instrumento financiero

⁴ La CARUE adoptó en 1994 el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”. Con este Acuerdo, las Comunidades Autónomas comenzaron a participar en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas (la llamada “fase ascendente” del proceso), ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente participaban en la ejecución del Derecho comunitario (es decir la “fase descendente” del mismo).

En 1997, se aprobó la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, con lo que la regulación de la CARUE, su composición y funciones, adoptó rango de ley. A continuación, el 5 de junio de 1997, la CARUE aprobó su Reglamento interno, recientemente modificado por Acuerdo de 15 de febrero de 2017. Disponible aquí: <https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE/REGLAMENTOCARUE.pdf#page=1>

⁵Reglamento (UE) 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un mecanismo de recuperación de la Unión Europea para contribuir a la recuperación de la crisis COVID-19. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>

supranacional, junto con el Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)⁶ -presentado el 7 de octubre de 2020 y aprobado definitivamente por el Consejo de Ministros del Gobierno de España el 27 de abril de 2021- han impulsado y promovido el uso de distintos tipos de instrumentos que conforman el sistema de coordinación vertical del Estado autonómico. En el caso del Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, especialmente en su implementación a nivel territorial a lo largo de estos años, ha requerido la utilización de diferentes instrumentos de coordinación vertical, como la Conferencia de Presidentes (foro en el que se ha abordado la elaboración del propio plan español, así como la forma en que los fondos europeos llegarían a las administraciones, con la presencia del Presidente de la Comisión Europea) o las diferentes Conferencias Sectoriales, que reúnen a los titulares del Ministerio y de las consejerías responsables de un área concreta.

En este sentido, la gestión multinivel del Plan PRTR impulsó también la creación de nuevos instrumentos de coordinación, como la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este órgano, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Fue creado por el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre de 2020, que en su artículo 19 lo define como el órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA para canalizar adecuadamente su participación en los proyectos del PRTR y establecer los mecanismos y cauces de cooperación y coordinación en la ejecución del Plan. Bajo la presidencia del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, está prevista la participación de todas las CCAA, incluidas Ceuta y Melilla, y la representación de las entidades locales. Además, se ha creado un órgano de apoyo, la Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos, que reúne a los responsables inmediatos en esta materia del Estado, las CCAA y Ceuta y Melilla, y que servirá de órgano de apoyo para la preparación y seguimiento de sus reuniones. La Conferencia se constituyó el 21 de enero de 2021 y volvió a reunirse el 19 de abril y el 2 de agosto. Las políticas y sectores con un fuerte componente europeo, como la agricultura y la pesca, también han incidido en el alcance e intensidad de la coordinación vertical a nivel nacional, que ha sido muy activa y constante en el tiempo.

3. Marco teórico y analítico: conceptualizando y midiendo el gobierno compartido

La creciente descentralización también conlleva una mayor necesidad de coordinación y colaboración entre los niveles de gobierno. La división de la autoridad y las responsabilidades entre gobiernos conduce a la superposición de competencias y puede dar lugar a una competencia política entre las jurisdicciones subnacionales. Una competencia que requiere la coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno en la medida en que los resultados de esta competencia pueden ser no deseados desde diversos puntos de vista (Steytler, 2005; Charbit, 2011; Requejo y Nagel 2016). Por todo ello, multitud de trabajos desde el federalismo comparado y los estudios centrados en las relaciones intergubernamentales, se han interesado por conceptualizar y medir el alcance de los diversos tipos de instituciones que organizan y dan sentido al gobierno compartido, ya sea directa o indirectamente.

⁶El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), surge en el contexto de la pandemia mundial de COVID-19 y el consiguiente impacto económico causado por la misma, que ha provocado una importante caída del PIB en 2020 y daños en sectores económicos clave. Este Plan forma parte de los planes nacionales elaborados por los 27 Estados miembros de la UE para beneficiarse del Plan de Recuperación de Nueva Generación de la UE para Europa.

Los trabajos de Daniel Elazar (1976, 1987, 1995) son la base y sirven de inspiración y referencia para la conceptualización y operacionalización de las nociones de gobierno compartido. En su libro "Exploring Federalism" (1987), proporciona la definición clásica de federalismo como la combinación de "self-rule" y "shared rule". Para Elazar, el "shared rule" implica la participación de las unidades constituyentes en la gobernanza del sistema federal en su conjunto. Argumenta que esta participación puede tomar diversas formas, desde la representación en una segunda cámara legislativa hasta la participación en procesos de toma de decisiones intergubernamentales. También adquieren bastante importancia los trabajos de Ronald Watts. En su libro "Comparing Federal Systems" (2008), Watts propone una definición operativa del concepto de "shared rule". Watts lo define como los arreglos institucionales que permiten a las unidades constituyentes participar en la toma de decisiones a nivel federal. Este autor destaca que el "shared rule" puede manifestarse a través de diversos mecanismos, como la representación regional en instituciones federales, procesos de consulta intergubernamental, y acuerdos fiscales intergubernamentales.

Sin duda, los trabajos de Hooghe y Marks (2010) y Hooghe et al., (2016) son los que más relevancia y trascendencia han mostrado hasta la actualidad, a partir del desarrollo de su Índice de Autoridad Regional (el llamado RAI). Estos autores, conceptualizan el "shared rule" como el grado en que un gobierno regional co-determina la política nacional. Lo miden a través de cinco dimensiones: elaboración de leyes, control ejecutivo, control fiscal, control de préstamos y la existencia de procesos de reforma constitucional. Peters (2019) ahonda en estas cuestiones y componentes del "shared rule" dentro del RAI, en este caso, vinculándolo al Estado de Bienestar y las políticas sociales. El autor sugiere que el "shared rule" es particularmente importante para la capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de bienestar de los ciudadanos, ya que puede mejorar la capacidad de los gobiernos regionales para influir en las políticas nacionales de bienestar, lo que a su vez puede llevar a un mayor grado de *responsiveness*. Este argumento subraya la importancia del "shared rule" no solo como un mecanismo de gobierno compartido, sino también como un factor que puede influir en los resultados de las políticas públicas.

Los trabajos de Mueller (2014, 2019 y 2024) desde hace más de una década, proponen y desarrollan una reconceptualización del "shared rule" que va más allá de las definiciones tradicionales. Este autor, argumenta que el concepto no debe limitarse a los aspectos constitucionales-administrativos del intergubernamentalismo vertical, sino que debe incluir también dinámicas políticas más informales. El autor destaca que el "shared rule" es multifacético y complejo, abarcando no solo las instituciones formales, sino también actores territoriales informales y procesos políticos directos. Por ejemplo, menciona la importancia de los miembros del parlamento cantonal (MCPs) que actúan como informantes para ambos niveles de gobierno, facilitando el flujo de información entre el cantón y el nivel local. Mueller también señala la relevancia de la democracia directa en el contexto del "shared rule", mencionando casos de iniciativas comunales que han tenido efectos indirectos en la redistribución de recursos entre niveles de gobierno.

Siguiendo esta misma línea, Behnke y Mueller (2017), si bien no utilizan explícitamente el término "gobierno compartido" o "shared rule", discuten conceptos estrechamente relacionados, centrándose en los consejos intergubernamentales (CIGs) como mecanismos de coordinación y toma de decisiones conjuntas en sistemas federales y multinivel. Los autores conceptualizan los CIGs como foros institucionalizados específicos de relaciones intergubernamentales. Estos consejos proporcionan canales ejecutivos esenciales, tanto horizontales como verticales, para preparar, decidir e implementar políticas multinivel. Behnke y Mueller sugieren que los CIGs pueden servir

para varios propósitos, que varían según los sistemas federales y los ámbitos o sectores de políticas. Propósitos que van desde la influencia mutua, a la protección de la autonomía, la toma de decisiones conjunta o el intercambio de información. En este sentido, aunque no es exactamente "gobierno compartido", la idea de toma de decisiones conjunta a través de estos consejos se alinea estrechamente con el concepto de "shared rule" en sistemas territorialmente complejos (federaciones y sistemas multinivel). Los autores también señalan que la efectividad y el uso de los CIGs pueden variar, dependiendo de factores como la arquitectura institucional y la estructura del sistema de partidos multinivel. En suma, este enfoque en los mecanismos concretos de coordinación intergubernamental proporciona una perspectiva valiosa sobre cómo se implementa en la práctica el "gobierno compartido".

Schnabel y Hegele (2021)⁷, conceptualización de la coordinación vertical, es decir, en la coordinación entre los gobiernos regionales y el gobierno central. La coordinación puede conceptualizarse como un proceso, como resultado o un impacto.⁸

Shair-Rosenfield (2022) ofrece una definición más específica del "shared rule", entendiéndolo como la capacidad de co-ejercer autoridad sobre el Estado en su conjunto. La autora se centra en cómo el "shared rule" puede funcionar como una estrategia de acomodación por parte de los gobiernos centrales. En particular, argumenta que otorgar control compartido sobre las modificaciones al estatus legal de las regiones puede ayudar a pacificar las demandas de regiones inquietas o geográficamente separadas del centro del estado. Este trabajo analiza la relación entre "self-rule" y "shared rule" en gobiernos regionales de Europa, las Américas y Asia para examinar cómo la dimensión horizontal de la gobernanza multinivel puede servir como estrategia de acomodación. Para De la Peña y Mondragón (2022), el gobierno compartido podría definirse como un sistema institucional y de procedimientos para la integración de la diversidad identitaria y de intereses en decisiones comunes sobre la base del mutuo reconocimiento y orientada a la corresponsabilidad y (en última instancia incrementando la legitimidad del sistema).

Más recientemente, Fenna y Schnable (2024), tratan de aclarar el significado del gobierno compartido, como una de la concepción más destacada del federalismo (junto al autogobierno). Estos autores argumentan que el concepto de "shared rule" ha sido frecuentemente malinterpretado en la literatura sobre federalismo. Sostienen que no debe entenderse simplemente como la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones del gobierno central o como co-determinación. En este trabajo, ambos

⁷ <https://academic.oup.com/publius/article/51/4/537/6299988>

⁸ As a process, coordination can include official mechanisms, such as intergovernmental councils and agreements, as well as informal interactions to exchange information, exercise influence, or take joint action. Coordination outputs vary with regard to the level of bindingness depending on their formal status and degree of precision (Schnabel and Hegele, 2021; Schnabel, Freiburghaus and Hegele, 2022).

The most common conceptualization of coordination is as an outcome. In policy analysis, an outcome refers to "the way policies induce behavioural change on the side of the target actors" (Knill and Tosun 2020, 25). Regarding intergovernmental coordination, the target actors are the governments. An outcome is coordinated if governments adopt policies that are "characterized by minimal redundancy, incoherence and lacunae" (Peters 1998, 296). A vertically coordinated outcome is achieved if policies by the two levels of government are consistent and coherent. The final step in policy analysis is the impact of a policy—that is, "the extent to which a policy decision and its subsequent implementation have actually brought about the expected results" (Knill and Tosun 2020, 25). Similarly, the impact of intergovernmental coordination is indicated by the extent to which the original problem is solved. For example, negative externalities are avoided or inequalities are reduced.

autores sugieren que aspectos comúnmente asociados con el "shared rule", como el bicameralismo o las relaciones intergubernamentales, aunque importantes, no son características definitorias del federalismo. En su lugar, proponen una comprensión más matizada del concepto, que tenga en cuenta las complejidades de los sistemas federales modernos. Así, en un ejercicio de clarificación y "limpieza" conceptual, los autores confirman que la existencia de dos órdenes de gobierno garantizados constitucionalmente, cada uno de los cuales disfruta de una relación directa con el pueblo y ejerce poderes significativos, es necesaria y suficiente para que un sistema político se caracterice como una federación.

Por último, Schakel et al., (en prensa), configuran un mapa conceptual que distingue entre relaciones intergubernamentales verticales directas e indirectas. Si bien los autores no utilizan explícitamente el término o la noción de gobierno compartido (*shared-government* o *shared-rule*), sin embargo, discuten conceptos que están estrechamente relacionados y que a menudo se consideran parte del gobierno compartido en sistemas federales y multinivel. Los autores se centran en la "coordinación vertical intergubernamental", que puede verse como un aspecto del gobierno compartido. En nuestro caso, nos detendremos en las relaciones intergubernamentales indirectas. Estas se realizan a través de intermediarios, específicamente: consejos interministeriales y las Asociaciones de jurisdicciones subnacionales (AJS), que son organizaciones nacionales con la cúpula de gobiernos locales y regionales. Los autores argumentan que estas instituciones y mecanismos de coordinación vertical son cruciales en sistemas con crecientes y constates dinámicas y trayectorias de descentralización y gobernanza multinivel. Señalan que la división de autoridad entre gobiernos nacionales y subnacionales a menudo conduce a competencias superpuestas y a la necesidad de coordinación. Como ya hemos mencionado, aunque no utilizan explícitamente el término "gobierno compartido" ni ninguna de sus acepciones o nociones afines, esta conceptualización de los mecanismos de coordinación vertical se alinea estrechamente con cómo se entiende a menudo el gobierno compartido en sistemas federales, esto es: los medios por los cuales las unidades subnacionales participan en la toma de decisiones y la implementación de políticas nacionales. Los autores también destacan una brecha en el conocimiento sobre el papel de las asociaciones de jurisdicciones subnacionales (AJS) en la gobernanza de las relaciones intergubernamentales, sugiriendo esto como un área para futuras investigaciones en la comprensión de cómo opera el gobierno compartido en la práctica.

A partir de todos estos trabajos previos (XXXX; XXXX; XXXX; XXXX), y en particular, en los trabajos de Muelles y Behnke (2017), Mueller (2024), Schnabel (2020) y Schnabel y Hegele (2021), este trabajo propone el siguiente conjunto de indicadores para medir el alcance e institucionalización de las conferencias o consejos intergubernamentales como mecanismos de gobierno compartido.

Estos indicadores permiten evaluar tanto el grado de institucionalización formal como el alcance real del gobierno compartido a través de estos consejos intergubernamentales.

Pregunta de investigación: analizar la dinámica institucional del Estado Autonómico y capturar hasta qué punto los cambios efectuados durante la crisis en los órganos de coordinación y cooperación intergubernamental multilateral (principalmente en las Conferencias Sectoriales, que constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa) han profundizado la cogobernanza y/o el gobierno compartido. ¿En qué medida, los diferentes organismos y herramientas de cooperación y coordinación político administrativos presentes en el modelo territorial español han avanzado y/o

adoptando criterios / indicadores de gobierno compartido en una buena parte de sus procesos de adopción de decisiones y reglamentos de funcionamiento?

Unidad de análisis: Conferencias Sectoriales.

Tabla X...

NOMBRE CONFERENCIA SECTORIAL

Indicadores (Atributos específicos)	1(si) 0 (no)
1. Reuniones:	Regularidad establecida en reglamento: Número de reuniones por año real (cumplimiento 1, no cumplimiento 0) Se puede solicitar reuniones extraordinarias
2. Composición:	Sede (ministerio 0, otro lugar 1) Lugar de celebración (ministerio 0, otro lugar 1) Quiénes participan (nivel políticos 1; funcionarios técnicos 0). Existencia de una presidencia rotativa Participación de otros actores gubernamentales Participación de actores no gubernamentales
3. Nivel de formalización:	Existencia de un estatuto o reglamento interno: Existencia de una secretaría permanente: Presupuesto propio: Existencia de comisiones sectoriales permanentes Existencia de un reglamento interno comisiones sectoriales Existencia de grupos de trabajo permanentes Existencia de un reglamento interno para grupos de trabajo
4. Proceso de toma de decisiones:	votación de acuerdos y recomendaciones Mecanismos de votación mayoría simple: Capacidad de iniciativa: las CCAA pueden proponer temas: Capacidad para adoptar resoluciones sin reunión presencial: Mecanismos de consulta e informacion no presencial

5. Mecanismos de seguimiento de acuerdos: si/no

0

6. Mecanismos de resolución de conflictos internos: si/no

Output

1. Alcance del acuerdo
2. Acuerdos unánimes
3. Decisiones vinculantes (mayoritarias)
4. Declaraciones conjuntas
5. Actas, comunicados o informes (se emiten contemplado en el reglamento).

4. Resultados

- Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, Reglamento aprobado el 12/03/2019
- Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (Transición Ecológica y el Reto Demográfico), Modificación: 29/07/2009 23/11/2022
- Conferencia Sectorial de Transformación Digital (anterior Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información) (Transformación Digital y Función Pública), CS Transformación Digital: 27/05/2021
- Conferencia Sectorial de Memoria Democrática, 9/05/2022

CONFERENCIA SECTORIAL DE
 AGRICULTURA Y DESARROLLO
 RURAL

	Indicadores (Atributos específicos)	1 (si) 0 (no)	observaciones
1.	Reuniones:		
	Regularidad establecida en reglamento:	1	al menos dos veces al semestre
	Número de reuniones por año real (cumplimiento 1, no cumplimiento 0)	0	2023:3
	Se puede solicitar reuniones extraordinarias	1	la tercera parte de sus miembros.
2.	Composición:		
	Sede (ministerio 0, otro lugar 1)	0	
	Lugar de celebración (ministerio 0, otro lugar 1)	1	
	Quiénes participan (nivel políticos 1; funcionarios técnicos 0).	1	
	Existencia de una presidencia rotativa	0	
	Participación de otros actores gubernamentales	1	Federación Española de Municipios y Provincias,
	Participación de actores no gubernamentales	1	Asociaciones representativas de las Entidades Territoriales o personas expertas
3.	Nivel de formalización:		
	Existencia de un estatuto o reglamento interno:	1	
	Existencia de una secretaría permanente:	1	
	Presupuesto propio:	0	
	Existencia de comisiones sectoriales permanentes	1	Comisión Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
	Existencia de un reglamento interno comisiones sectoriales	1	
	Existencia de grupos de trabajo permanentes	1	Comisiones y grupos de trabajo
	Existencia de un reglamento interno para grupos de trabajo	1	
4.	Proceso de toma de decisiones:		
	votación de acuerdos y recomendaciones	1	
	Mecanismos de votación mayoría simple:	1	

Capacidad de iniciativa: las CCAA pueden proponer temas:	orden del día propuesto por la Presidencia teniendo en cuenta las propuestas de los miembros deberá especificar el carácter decisorio.
Capacidad para adoptar resoluciones sin reunión presencial:	0
Mecanismos de consulta e información no presencial	no presencial: informar sobre un proyecto normativo y consulta de todos los miembros derivado del principio de cooperación entre administraciones públicas
5. Mecanismos de seguimiento de acuerdos: si/no	0
6. Mecanismos de resolución de conflictos internos: si/no	0

5. Conclusiones

Referencias