



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 39, noviembre de 2025

Sección: ENTREVISTAS

Recibido: 29-09-2025

Aceptado: 30-09-2025

Publicación anticipada: 08-10-2025

Publicado: 27-11-2025

ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11594>

Páginas: 110-119

Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 39, 110-119. <https://doi.org/10.24965/gapp.11594>

## Mecanismos de cooperación intergubernamental en España: entre la lógica sectorial y los desafíos transversales de las políticas públicas. Entrevista a José María Pérez Medina

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

[jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es](mailto:jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es)

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

[gicruz@ucm.es](mailto:gicruz@ucm.es)

### RESUMEN

La entrevista con José María Pérez-Medina, politólogo e historiador y exdirector general de cooperación autonómica, analiza los mecanismos de coordinación territorial en España y su evolución desde la consolidación del Estado autonómico. Pérez-Medina examina el funcionamiento de las conferencias sectoriales como pilares fundamentales de la cooperación interadministrativa, destacando tanto sus logros –especialmente en el ámbito sanitario– como sus limitaciones estructurales, derivadas de la voluntariedad de sus acuerdos y la tensión entre su carácter político y técnico. La entrevista aborda el impacto transformador de la pandemia de COVID-19, que supuso un «salto hacia adelante» en la coordinación territorial e incorporó el concepto de «cogobernanza» al sistema autonómico, así como la influencia de la integración europea y los fondos Next Generation EU en la redefinición de las relaciones Estado-comunidades autónomas. Pérez-Medina concluye que, tras más de cuatro décadas, el Estado autonómico ha cumplido satisfactoriamente sus objetivos democráticos y de reconocimiento territorial, aunque persisten desafíos en la cooperación horizontal y la necesidad de adaptar los mecanismos de coordinación a las políticas públicas transversales contemporáneas, sin requerir necesariamente reformas constitucionales, sino un mejor uso de los instrumentos existentes.

### PALABRAS CLAVE

Coordinación intergubernamental; modelo territorial; conferencias sectoriales; Estado autonómico; fondos europeos; Administraciones públicas.

### ABSTRACT

The interview with José María Pérez-Medina, a political scientist, historian, and former Director General of Regional Cooperation, analyzes the mechanisms of territorial coordination in Spain and their evolution since the consolidation of the autonomous state. Pérez-Medina examines the functioning of Sectoral Conferences as fundamental pillars of inter-administrative cooperation, highlighting both their achievements – particularly in the healthcare sector – and their structural limitations, which stem from the voluntary nature of their agreements and the tension between their political and technical character. The interview addresses the transformative impact of the COVID-19 pandemic, which represented a «leap

forward» in territorial coordination and incorporated the concept of «co-governance» into the autonomous system, as well as the influence of European integration and Next Generation EU funds in redefining relations between the state and the autonomous communities. Pérez-Medina concludes that, after more than four decades, the autonomous state has successfully fulfilled its democratic and territorial recognition objectives, although challenges persist in horizontal cooperation and in the need to adapt coordination mechanisms to contemporary cross-cutting public policies – without necessarily requiring constitutional reforms, but rather through better utilization of existing instruments.

## KEYWORDS

Intergovernmental coordination; territorial model; sectoral conferences; State of Autonomies; European funds; public administrations.

## INTRODUCCIÓN

José María Pérez es politólogo e historiador (actualmente jubilado/retirado de la actividad pública profesional). Anteriormente desempeñó su actividad de servicio público en diferentes puestos de responsabilidad como director general de Cooperación Autonómica y Local y asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Además, también ha sido subdirector general de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas y subdirector general de Cooperación para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Esta entrevista persigue esclarecer las tendencias e implicaciones de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico español a lo largo de los años, aprovechando la excepcional experiencia de José María Pérez-Medina como decisor público y experto en este tema.

El objetivo principal de esta entrevista es analizar críticamente el funcionamiento y el alcance de los diferentes instrumentos, estructuras y órganos de coordinación, cooperación y colaboración (tanto al más alto nivel político como de aquellos de carácter más técnico), poniendo especial atención en las conferencias sectoriales como pilares fundamentales de la cooperación territorial, examinando su evolución histórica, sus limitaciones estructurales y su capacidad de adaptación a los desafíos contemporáneos de las políticas públicas transversales. La entrevista busca, asimismo, evaluar el impacto transformador de eventos críticos recientes –como la pandemia de COVID-19 y la gestión de los fondos Next Generation EU– en la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales españolas, así como determinar el grado de influencia de la integración europea en la redefinición del modelo territorial español, la versión española del federalismo. A través de este análisis comprehensivo (tanto teórico como empírico), se pretende identificar las reformas necesarias para fortalecer la institucionalización de los mecanismos de cooperación territorial y evaluar si el Estado autonómico ha cumplido sus expectativas iniciales tras más de cuatro décadas de funcionamiento.

.....  
*Usted ha ocupado cargos de gran relevancia en la Administración General del Estado, ¿qué le motivó a especializarse en el desarrollo del Estado autonómico y el ámbito concreto de la coordinación y cooperación intergubernamental en España?*  
 .....

En esta experiencia a la que alude, confluyen y coinciden mi formación académica, como historiador interesado en la construcción política del Estado-nación español y en la articulación de las identidades colectivas en España, con el desarrollo de una actividad profesional que precisamente ha tenido como objeto el análisis, la gestión y la propuesta de la organización territorial española. Y en este sentido, aprecio y valoro que he sido un profesional muy afortunado, ya que en mi actividad profesional han coincidido intereses personales y obligaciones profesionales. Un objetivo que no está al alcance de cualquiera.

Además, mi experiencia profesional durante cuatro años en la Junta de Castilla y León me permitió asistir, casi desde el primer momento, a la creación de las estructuras administrativas de una comunidad autónoma y me aportó una visión diferente y desde la perspectiva autonómica, que luego me ha resultado muy valiosa para comprender mejor las necesidades e inquietudes de una comunidad con fuertes raíces históricas e identitarias, pero que opera en un espacio territorial y demográfico especialmente complejo.

.....

*A partir de su experiencia previa en puestos de alta responsabilidad político-administrativa, ¿qué aprendizajes podría decir que ha trasladado a su forma de gestionar las políticas públicas y los equipos [técnicos y burocráticos] en sus posteriores puestos de responsabilidad [ya sea en ámbitos sectoriales o más transversales]?*

.....

Precisamente por haber trabajado en temas autonómicos durante más de treinta y cinco años y con diferentes gobiernos, creo que he podido aportar el conocimiento de la evolución del Estado autonómico, que lógicamente ha evolucionado a lo largo de este periodo, aunque a veces pueda parecer que estos cambios han sido irrelevantes. Como toda institución, el Estado autonómico tiene su propia intrahistoria. Y en esta evolución, resulta básico que primero analicemos la forma como los actores políticos han utilizado las estructuras autonómicas; pero, sobre todo, que no olvidemos los cambios que la sociedad ha experimentado en este largo periodo de tiempo y, muy en especial, sobre los cambios en el funcionamiento administrativo y en la manera de abordar los problemas diarios de los ciudadanos, que cada vez son más complejos y requieren ser tratados de forma multidisciplinar, desde diversos puntos de vista.

Sobre todo, en los últimos años, he querido resaltar las dificultades con que se encuentra el sistema de distribución de competencias para ajustarse a una nueva realidad. Cada día con más claridad, podemos detectar nuevos problemas y políticas que desbordan los límites de una única competencia material y reclaman ser atendidos desde diferentes competencias y por parte de diferentes Administraciones. Problemas como la vivienda, el cambio climático, la concentración de la población en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, la adaptación del medio rural, la sobresaturación turística, las nuevas exigencias profesionales o el envejecimiento de la población requieren del concurso y actuación conjunta del Estado y de las comunidades autónomas, cuando no también de las entidades locales. Es decir, de los responsables y profesionales de diferentes ámbitos de actuación administrativa. La exigencia ya no es solo la cooperación interterritorial o interadministrativa, sino también intersectorial.

Por este motivo, creo fundamental la atención a los profesionales de otros ámbitos. Destacar la necesidad de que los gestores de cada política pública conozcan las opiniones y los criterios de otras Administraciones, departamentos o simples unidades administrativas antes de tomar decisiones que no solo afectan a todos, y no solo al centro que toma la decisión. En este sentido, la realidad política y administrativa española adolece de deficiencias, incluso de insatisfacciones, en el proceso de toma de decisiones. Con alguna frecuencia, la toma de decisiones no tiene en cuenta todas las opiniones que pueden aportar eficacia a la decisión que se toma. Esta conveniencia es aún más necesaria cuando la decisión es del Estado y se toma sin tener suficientemente en cuenta la opinión de quien tiene que poner en marcha nuevas medidas, con lo que se corre el riesgo de que las decisiones se vean como ajenas y extrañas por parte de quien tiene que llevarlas a la práctica.

.....

*A lo largo de su carrera, ha combinado su responsabilidad pública/política con el trabajo más reflexivo y académico, del que dan fe sus numerosas publicaciones. Quizá, el objeto de análisis más importante en estos últimos años han sido las conferencias sectoriales; unos órganos que, por su composición, por su número y por su actividad, constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa en España. En este sentido, ¿podría explicar a un público quizá no especializado qué papel han jugado (y juegan) estos órganos en el sistema multinivel español?*

.....

Un dato previo sobre las conferencias sectoriales es su heterogeneidad. Hay muchas conferencias, incluso quizás demasiadas si comparamos su número con los órganos equivalentes que existen en Alemania, Suiza o Canadá. Y, lógicamente, el funcionamiento y éxito de cada una de ellas es diferente, pero es indudable que los mayores éxitos de estos órganos corresponden a conferencias que cuentan con un sistema de órganos de apoyo y trabajo, compuesto por expertos de las diferentes Administraciones y que conocen con mayor profundidad los temas a tratar. Y en este panorama, sin duda se ha de destacar el trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que sin duda es la conferencia que ha alcanzado un mayor desarrollo, muy posiblemente debido a que desde un primer momento integró la cooperación política y la cooperación técnica a través de diferentes comisiones, ponencias y grupos de

trabajo, en los que es fácil que los expertos alcancen acuerdos técnicos. Los efectos de la sintonía entre los técnicos de una determinada materia con independencia de su origen geográfico o institucional están ahí y ya los expresó gráficamente Ferry al hablar del método comunitario como el resultado de «la même formation, le même langage, le même but»<sup>1</sup>.

Aceptada esta diversidad, el valor añadido de las conferencias sectoriales es su condición de órgano de encuentro, en el que coinciden y pueden intercambiar sus ideas y opiniones los responsables políticos de una misma materia de todas las comunidades con el ministro correspondiente. Son los órganos de relación institucional más desarrollados y activos, y su existencia es sencillamente imprescindible.

Pero, por otro lado, las conferencias sectoriales también tienen sus limitaciones, ya que la cooperación no supone que una determinada comunidad esté obligada a modificar sus criterios y decisiones por el hecho de que la mayor parte de las comunidades tengan una opinión diferente. Este es el límite de las conferencias y que ha sido resaltado por el Tribunal Constitucional en diferentes ocasiones: la voluntariedad de sus acuerdos, lo que indirectamente lleva a que estos sean escasos, sin fuerza vinculante y poco comprometedores en cuanto a las obligaciones autoimpuestas.

Igualmente, y al margen de las limitaciones jurídicas, la eficacia de las conferencias con frecuencia se ha visto alterada por la discrepancia ideológica y el conflicto político, como ha ocurrido en diferentes ocasiones en la Conferencia Sectorial de Educación. A esto hay que añadir que puede haber temas de indudable interés, pero que resulten conflictivos y que por ello se evitan, que no se abordan con suficiente determinación o que se postergan para ser tratados en un momento posterior que luego puede no llegar.

.....

*Ha existido tradicionalmente desde la Administración General del Estado (y el ministerio central del ramo) mucho interés por sistematizar la actividad y el funcionamiento de este y otros órganos e instrumentos de cooperación y coordinación. ¿Podría decirnos a qué se debe este interés y qué elementos han guiado (desde las primeras publicaciones de los Informes Anuales) esta labor, muy útil para el ámbito de la investigación? Y, ligado con lo anterior, ¿en qué punto nos encontramos en este momento en cuanto a la publicación de datos sobre su funcionamiento y el de los órganos de segundo y tercer nivel (de carácter técnico)?*

.....

Ya desde los acuerdos autonómicos de 1992, el objetivo por parte del entonces Ministerio para las Administraciones Públicas fue la importación de prácticas de cooperación que ya se conocían y se habían experimentado en otros países federales o regionales. Por ello, recordamos expresamente que aquellos acuerdos contaban con una primera parte destinada a la nivelación competencial, pero también una segunda parte, destinada al desarrollo de la cooperación, y que incluía un plan de acción para cada conferencia. Fue una importante aportación que actuó como «efecto demostración» y cuyos frutos se vieron de forma casi automática.

En esta línea, el objetivo y labor del Departamento, antes del Ministerio para las Administraciones Públicas y luego del Ministerio de Política Territorial y que entiendo que mantiene su actualidad, ha sido básicamente la de promotor, impulsor y animador del instrumento de cooperación, de las conferencias sectoriales; pero siempre desde una posición transversal y sin forzar las decisiones de cada ministerio, ya que necesariamente corresponde a cada departamento configurar su agenda de trabajo autonómica y decidir el enfoque de los temas a tratar.

Y, es más, el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre criterios de funcionamiento de las conferencias sectoriales, parece incidir en esta finalidad ejemplificadora para los diferentes ministerios.

Respecto de la publicación de los Informes anuales de las conferencias sectoriales, en efecto, se inició en 2002 y fue perfeccionándose gradualmente, de modo que ahora se dispone de información y de datos relevantes sobre el trabajo que se realiza. Estos informes han alcanzado una notable consolidación y aportan un plus de transparencia adicional en una cuestión de difícil acceso para los investigadores e interesados y con cierta tendencia a la opacidad.

Como ya pone de relieve, este esfuerzo podría completarse atendiendo también las reuniones de las Comisiones Sectoriales y otros órganos técnicos, aunque hemos de reconocer la dificultad de sistematizar una realidad muy diversa. Hace ya algunos años, se acotó y precisó el número de estos órganos, que

<sup>1</sup> «La misma formación, el mismo lenguaje, el mismo fin».

supera holgadamente el número de 100, pero también se constató la peculiaridad de su funcionamiento, ya que se mueve entre la informalidad, la inmediatez y la flexibilidad, y ello sin olvidar la elevada frecuencia de sus reuniones virtuales, mediante medios telemáticos, que dificulta aún más el análisis del trabajo de estos órganos de segundo nivel.

.....  
*De las publicaciones oficiales y, especialmente, de las publicaciones de su propia autoría, se percibe la idea ampliamente extendida y debatida en términos comparados en torno a la «débil institucionalización» de estos órganos de cooperación. En este sentido, y con toda la experiencia que atesora en los últimos años, ¿cuáles serían las reformas necesarias (quizá algunas ya se han intentado, sin éxito) para fortalecer su papel en la coordinación y cooperación sectorial en el Estado autonómico? ¿Cree que sería necesaria una reforma constitucional para mejorar los mecanismos de cooperación territorial, o bastaría con reformas legislativas y cambios en la cultura política?*  
.....

En los diferentes estudios realizados en los últimos años y referidos al Estado autonómico, con frecuencia se aprecia una cierta dualidad o confusión en torno al objeto de los instrumentos de cooperación, que creo conveniente delimitar, y que ya he hecho en anteriores ocasiones (Pérez Medina, 2020).

Es importante que el lector diferencie entre los instrumentos de participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado. De forma similar al modelo alemán, podría resolverse mediante una reforma del Senado, para convertirlo en una cámara territorial efectiva. Primero, en cuanto a su composición, que requeriría ponderar el voto de cada comunidad autónoma en función de su peso poblacional efectivo en el conjunto del Estado; pero también modificando sus funciones, lo que requeriría quizás efectuar algunas reformas del título III de la Constitución, sobre el procedimiento legislativo español. Este tipo de reforma, desde luego, requeriría una reforma constitucional, ya que la vía que se usó en 1993, la reforma del Reglamento del Senado para la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, parece agotada y sus posibilidades efectivas se han ido diluyendo con el paso de los años. Ahora bien, son sobradamente conocidos los riesgos y dificultades que en España plantea cualquier atisbo de reforma constitucional.

Una cuestión diferente es el establecimiento de formas efectivas de cooperación entre los niveles administrativos estatal y autonómicos, que siempre habrán de regirse por el principio de voluntariedad. Estos nuevos mecanismos no requieren reforma constitucional, sino simplemente un mejor y más riguroso uso del sistema de conferencias sectoriales y de la propia Conferencia de Presidentes.

Por lo tanto, a la vista del bloqueo de la posible reforma, lo que el sistema autonómico español requiere es un adecuado cumplimiento de las previsiones ya existentes. En sentido estricto, las previsiones de la ley y de los reglamentos de las conferencias sectoriales podrían ser suficientes, pero con frecuencia se elude su cumplimiento en cuestiones clave como el calendario obligado de reuniones, la fijación del orden del día, la concreción en la adopción de acuerdos y, en general, que exista una mayor participación e implicación de las comunidades autónomas en unos órganos que, con frecuencia, parecen considerar como órganos ajenos y exclusivos del Estado.

En suma, la mejora de la cooperación no requiere tanto una reforma constitucional como una actuación diferente de los agentes políticos y administrativos, y un mejor uso de las posibilidades que los reglamentos ya ofrecen.

.....  
*Muchos de sus trabajos y parte de la evidencia empírica disponible en torno a la dinámica de estos órganos señalan la tensión entre su carácter intergubernamental y su función como órganos de cooperación administrativa. ¿Cómo afecta esta dualidad a su eficacia en la adopción de decisiones y su implementación efectiva en los distintos territorios?*  
.....

Ya desde el proyecto de la LOAPA y la posterior Ley del Proceso Autonómico, en 1983, se aprecia una cierta confusión entre los aspectos subjetivo y objetivo de la cooperación: ¿quién ha de desarrollarla y participar? ¿Y cuál es la finalidad concreta que se persigue? Y esta dualidad ya se aprecia en el art. 4 de la Ley 1/1983, de 14 de octubre. En él se indica que el objeto de las conferencias sectoriales es «asegurar la



necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación»; y que su finalidad es «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos».

Es decir, se asume que los miembros de las conferencias son los ministros y consejeros autonómicos. En este sentido, la primera opción es la de considerarlas como órganos de debate político. Ahora bien, más tarde, y en la práctica efectiva, los órdenes del día han ido incorporando cuestiones de contenido técnico, pues la evolución de estos órganos pone de relieve cómo las decisiones políticas finalmente se han de trasladar al ámbito de las acciones concretas, del análisis y puesta en marcha de las acciones que se proyectan ejecutar.

Esta confusión en buena medida viene inducida por el ejemplo alemán, donde el Bundesrat desempeña un doble papel: como órgano de participación de los *Länder* y como órgano de cooperación administrativa. A falta de un Senado similar, en España las conferencias sectoriales han desempeñado un papel similar, pero con una notable diferencia: no tienen constitucionalmente reconocido un derecho a intervenir en el proceso legislativo del Estado.

El resultado es que las conferencias oscilan y han buscado un equilibrio entre el debate político, que es propio de sus miembros, y la adquisición de compromisos de actuación administrativa, que es propio de agentes conocedores del tema y que actúan desde la lógica de la cooperación, y no del acuerdo político.

Esta cuestión, en buena medida, retoma la tradicional antinomia entre los planteamientos generalistas y los especializados: el discurso político y el lenguaje técnico con frecuencia responden a incentivos diferentes, y esto dificulta formalizar compromisos precisos.

.....

*A lo largo de la pandemia, el ecosistema de coordinación y cooperación intergubernamental volvió a recuperar las denominadas conferencias intersectoriales (ya utilizadas en la crisis de las «vacas locas» al inicio de los 2000). En este sentido, ¿qué papel deberían jugar las conferencias sectoriales en la implementación de políticas transversales y en la intersectorialidad de la mayoría de los ámbitos de políticas públicas, como la Agenda 2030 o la transición ecológica?*

.....

El seguimiento de la actividad de las conferencias es una cuestión que me ha interesado especialmente, pero que es más difícil de abordar. Como ya hemos anticipado, las conferencias parten de una lógica sectorial, y esta no es suficiente en algunos casos. En teoría, la cuestión que plantea puede resolverse mediante «reuniones conjuntas», y algunos ejemplos pueden verse en los Informes anuales sobre las conferencias sectoriales. En cierto modo, es un método de trabajo que recuerda la práctica comunitaria de las reuniones conjuntas de las diferentes formaciones del Consejo de Ministros, en el ámbito de la Unión Europea.

Ahora bien, tampoco las reuniones conjuntas garantizan resultados seguros de la reunión ni aseguran que se alcancen resultados compartidos por los diversos sectores implicados. Estos operan desde su propia perspectiva y en defensa de los intereses o visiones de su sector. Y, por ello, las soluciones transversales siempre requieren de un compromiso y de la comprensión de los intereses ajenos, lo que con frecuencia es complicado y objeto de quejas e insatisfacciones.

Siendo realistas, y como decíamos, este problema no deriva de la distribución territorial del poder, sino de la especialización de cada sector y de los intereses propios de cada uno de ellos, ya que estos pueden ser divergentes, cuando no conflictivos. Es más, a nivel interno de todo gobierno es frecuente detectar situaciones similares y problemas que afectan a varios departamentos y que concitan diferentes visiones y opiniones. Los ejemplos están a mano y son conocidos: medio ambiente y agricultura; sanidad y agricultura; energía y agricultura; asistencia sanitaria y servicios sociales, etc. En este nivel interno, las discrepancias se resuelven buscando aproximaciones de los sectores implicados, el tratamiento de los temas en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; y, en última instancia y llegado el caso, recurriendo a la autoridad colegiada del Consejo de Ministros, que asegura la coherencia en la toma última de decisiones.

Y a nivel de relaciones con las comunidades autónomas se reproduce casi miméticamente esta diferencia de criterios y las dificultades para solventarlos. Es decir, con mucha frecuencia los conflictos no ponen de relieve tanto diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas como diferencias entre políticos y técnicos de diferentes sectores o áreas. En estos casos, la única opción es la búsqueda de equilibrios entre posiciones diferentes y a veces encontradas.

.....

*Para muchos expertos, analistas y académicos, la pandemia supuso un verdadero «salto hacia adelante» en materia de coordinación y cooperación en el Estado autonómico (véanse los trabajos de Navarro y Velasco, 2022, y Hernández-Moreno y Harguindéguy, 2024). En varios de sus análisis sobre la gestión territorial de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 usted señala que «la crisis ha puesto de relieve la poca claridad del papel de la Administración del Estado y del Ministerio de Sanidad». ¿Podría profundizar en esta idea? Y, ligado con lo anterior, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) durante la pandemia, más allá de los datos estratosféricos del número de reuniones mantenidas? ¿Qué lecciones podemos extraer de esta experiencia?*

.....

Esta cuestión ya tuve oportunidad de abordarla en un trabajo específico en 2022 (Pérez Medina, 2022). Además, desde entonces disponemos de suficientes aportaciones académicas del máximo interés que, como las que cita, abordan el problema y la experiencia vivida.

Aunque lógicamente estas aportaciones llaman la atención sobre aspectos diversos, personalmente resalto lo que supuso para la recuperación del papel del Estado en nuestra vida diaria. En un ambiente ideológico en el que parecía que se había consolidado el retraimiento de la intervención del poder público y se había asumido la relevancia de la iniciativa privada, la crisis sanitaria supuso la recuperación de la autoridad, la aceptación por la ciudadanía de fuertes medidas restrictivas y, por lo tanto, la necesidad de recurrir al papel rector del Gobierno para garantizar y velar por su seguridad.

En el plano de la gobernanza, por el que se interesa especialmente, mi sensación particular es que nos sigue faltando información precisa sobre los debates en las frecuentísimas reuniones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y de la propia Conferencia de Presidentes durante este periodo; de modo que carecemos de información precisa que nos indique el grado de oposición o resistencia autonómica a las propuestas del Gobierno.

Por otro lado, como opinión personal, creo que la gestión de la crisis sanitaria también puso de relieve que las actuaciones de coordinación sanitaria, tal como aparecen en el art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, requieren de unas medidas decisoras y obligatorias para cada caso y para todos, y que esta falta de claridad puede explicar la elevada conflictividad derivada de la gestión de la crisis sanitaria, ya que finalmente dio lugar a trece recursos de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional.

Sea como sea, es muy significativo que, en una situación como aquella, tan compleja y preocupante, todos volviéramos la mirada rápidamente hacia la cooperación, y con la esperanza de que la madurez de los mecanismos de cooperación permitiría abordar de forma conjunta y exitosa la inesperada situación. Y así fue, el efecto de este episodio es que, aun con matices y diferentes lecturas, el término «cogobernanza» se incorporó decididamente al acervo autonómico español.

.....

*La integración europea ha tenido un impacto decisivo en el Estado autonómico español, al añadir un nivel supranacional que condiciona y redefine las relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas. La UE ha reforzado el papel coordinador del Gobierno central en ámbitos clave como fondos estructurales, el PRTR o la transposición normativa, lo que a veces ha generado tensiones competenciales. Al mismo tiempo, ha ofrecido a las autonomías nuevas oportunidades de proyección exterior y de participación en redes europeas, incrementando su capacidad técnica y de gestión. Por todo ello, ¿hasta qué punto cree que esta lógica europea tensiona o, al contrario, refuerza la cohesión del Estado autonómico, especialmente en lo relativo a la cooperación horizontal entre comunidades autónomas?*

.....

Es indudable que la integración de España en la Unión Europea trajo consigo en la práctica una amplia revisión del modelo autonómico, de modo que la realidad interna española y el desarrollo de las políticas internas no pueden comprenderse de forma aislada sin tener en cuenta los debates y estudios previos desarrollados por el nivel comunitario. Es más, incluso podría aludirse a una «mutación constitucional» para explicar la profundidad del cambio.

La integración de España en la Unión Europea fue certeramente prevista por el constituyente, por lo que se llevó a cabo mediante un procedimiento acelerado y simple, sin recurrir a posibles referéndums aprobatorios y, sobre todo, sin forzar los límites constitucionales.

Ahora bien, desde ese momento las instituciones europeas, y el propio proceso de construcción europea, han experimentado una constante transformación, de forma que cada nuevo tratado comunitario de hecho ha supuesto una minoración de los poderes internos, sean del Estado o de las comunidades autónomas.

En el ámbito normativo, y sobre todo en estos últimos cuarenta años, el proceso comunitario ha vivido una constante ampliación de las políticas y competencias comunitarias; por lo que de alguna manera se han convertido en un elemento de limitación de la capacidad normativa de los Estados, y en España también de las comunidades autónomas.

A la vez, el papel de la Comisión Europea, como promotora de nuevas iniciativas, ha orientado con harta frecuencia la actuación administrativa en un determinado sentido, hasta el punto de que a veces las comunidades autónomas parecen intervenir en la vida colectiva como organismos subcontratados en el engranaje administrativo de la Unión Europea.

Muy significativo, y, en tercer lugar, un buen ejemplo de la importación de instrumentos comunitarios por parte del Estado es la renuncia para llevar a cabo una política de cohesión interna española y la rápida aceptación del método y de la propuesta de intervención comunitaria. Por todo ello, y tras casi cincuenta años de vigencia constitucional interna, y tras más de cuarenta años después, apreciamos el limitado papel que desempeña el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI); y, simultáneamente, el peso determinante de los fondos comunitarios, y en especial de los recursos puestos a disposición de las comunidades autónomas.

En resumen, el proceso de integración comunitario ha alcanzado una intensidad insospechada en 1978. Ya no solo porque estemos obligados a aplicar el derecho comunitario, sino también por las repercusiones de la actividad de las instituciones en la realidad administrativa e, incluso, por la creación de un espacio de debate compartido. Esta dependencia ha llevado a que, incluso a veces, sea visto como una instancia llamada a resolver los conflictos internos españoles, como hemos visto en los últimos meses. En fin, todo un escenario nuevo que no se preveía en la Constitución y que aporta nuevos datos para la relectura del modelo autonómico.

.....

*Los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) han sido gestionados en España a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). ¿Cómo valora el grado de participación real de las comunidades autónomas en la definición y gestión de estos fondos, y qué implicaciones tiene esto para la autonomía política y financiera del Estado autonómico?*

.....

Si antes nos referíamos al papel que en 2020 desempeñó la crisis sanitaria en la evolución del modelo autonómico, el impacto que sobre este modelo han ejercido los cuantiosos recursos financieros comunitarios correspondientes a Next Generation no ha sido menor y su impacto ha alcanzado una relevancia que merece la pena ser analizada con detalle.

Por un lado, Next Generation ha permitido que el Estado desplegara una ambiciosa capacidad de gasto, un insospechado *spending power* y, por lo tanto, orientar y condicionar las políticas autonómicas en el sentido acordado con las instituciones comunitarias a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). La lectura detallada de los diferentes componentes ilustra sobre su incidencia en las competencias autonómicas, que, por ejemplo, es intensa respecto del eje 4, Cohesión Territorial y Social. De esta forma, las competencias y decisiones de las comunidades autónomas se han visto condicionadas por la ingente aportación de recursos adicionales y que, de hecho, redirigir su actuación administrativa en el sentido marcado en el Plan.

Desde una primera perspectiva, la gestión de estos fondos ha reforzado el sistema de cooperación mediante las reuniones de las conferencias sectoriales, ya que en sus reuniones se han alcanzado los acuerdos de distribución de créditos y las condiciones de acceso a los mismos que obligan a las comunidades autónomas. Y esta participación ha sido positiva, tal como se refleja en los Informes territoriales que sobre la ejecución del Plan publica el Gobierno español<sup>2</sup>. De esta manera, las comunidades han alcanzado un elevado grado de corresponsabilidad en la ejecución del Plan y en la justificación ante la Comisión del destino dado a estos fondos.

<sup>2</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion>



Pero, por otro lado, también es cierto que esta gestión ha permitido al Estado reforzar su papel rector y su función de vigilancia de las actuaciones que las comunidades autónomas llevan a cabo con estos recursos<sup>3</sup>. Además, no deja de ser llamativo que la ordenación del Plan en España haya sido aceptada por las comunidades autónomas y que solo haya sido cuestionada ante el Tribunal Constitucional por cincuenta diputados del Grupo Popular, pero sin que ninguna comunidad haya planteado otros recursos de este tipo<sup>4</sup>.

.....

*En varios de sus trabajos identifica problemas como la excesiva verticalidad, la falta de cooperación horizontal entre comunidades autónomas y la «escasa institucionalización». ¿Cuáles son los principales obstáculos y su naturaleza (de diseño institucional, políticos, etc.) para superar estos problemas?*

.....

Las relaciones interadministrativas inevitablemente están mediatizadas por la asimetría del modelo descentralizado. Esta asimetría supone que en España convivan diferentes lecturas del Estado autonómico. Para unos, es una forma de organización política que de alguna manera asume y reconoce la plurinacionalidad mediante instituciones cuasifederales. Pero, para otros, el Estado autonómico es solo una forma más de descentralización territorial, básicamente con la finalidad de acercar las decisiones a los ciudadanos y ello a la búsqueda de una mayor eficacia administrativa, pero que rechazan la visión federalizante del sistema. Esto quiere decir que tenemos un modelo con una relativa simetría institucional, pero en el que los comportamientos de responsables políticos y agentes administrativos difieren en cada caso, configurando un modelo de relaciones políticas muy complejas.

El resultado es que las comunidades autónomas hacen uso de las herramientas de que disponen de forma muy diferente, de acuerdo con los objetivos y prioridades propios de su agenda política.

Esto da lugar a un escenario donde conviven diferentes actitudes y comportamientos por parte de los agentes políticos y de sus funcionarios. Y complica la cooperación horizontal, pues inevitablemente crea un escenario de desconfianza y desinterés de algunas comunidades autónomas. De modo que esta disparidad redirige el sistema de cooperación hacia la verticalidad, donde el Estado actúa como una instancia que actúa con criterios objetivos, como aparente garante de los intereses de las comunidades autónomas menos activas y como instancia arbitral equitativa y justa en caso de discrepancias interautonómicas.

Es decir, el sistema autonómico no ha hecho posible, al menos hasta el momento, que se desarrolle una cultura federal común, compartida por todas las comunidades, que pudiera, al menos en teoría, resolver la insuficiencia de la cooperación horizontal y actuar como contrapeso de las decisiones del poder central.

.....

*Desde su experiencia y de forma muy sucinta, ¿cómo evaluaría la evolución del Estado autonómico en estos más de cuarenta años? ¿Considera que ha cumplido las expectativas iniciales? ¿Qué diferencias fundamentales observa en la evolución entre el modelo español y otros sistemas federales o descentralizados análogos a nuestro modelo?*

.....

En líneas generales, y teniendo en cuenta que el objetivo general era establecer un sistema democrático de gobierno que garantizase las libertades y derechos individuales y colectivos, el Estado autonómico ha cumplido de forma satisfactoria sus objetivos. Además de suponer una importante novedad histórica, el reconocimiento de las diferentes identidades territoriales y la adopción de un sistema político en el que las comunidades detentan importantísimas competencias es una realidad incuestionable, e incluso quizás insospechada hace cuarenta años.

Ahora bien, repetidas veces se ha puesto de relieve cómo el federalismo no es solo una solución final, estructural, sino que también es un proceso gradual, sujeto a una dinámica propia, a mutaciones internas y a la adaptación de sus propias estructuras a una realidad que cambia y está en constante transformación.

<sup>3</sup> Las obligaciones de las comunidades autónomas sobre suministro de información se establecen en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre.

<sup>4</sup> Recurso de inconstitucionalidad 1863-2024, contra el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Y en esta línea, el modelo se ha visto condicionado tanto por la evolución de las estructuras del Estado como por el desarrollo y la maduración de las estructuras autonómicas. Esto ha generado las naturales y lógicas tensiones entre poderes, a la vez que ha creado un escenario de relaciones intergubernamentales que se aleja de las perspectivas que pudo intuir o prever el constituyente.

En segundo lugar, el modelo autonómico no ha conseguido encontrar un marco institucional que satisfaga plenamente las singularidades nacionalistas periféricas, sobre todo de País Vasco y Cataluña, y esto aun teniendo en cuenta que este no era el principal objetivo en 1978, como tampoco lo era en 1931; pues, en ambas ocasiones, el derecho a la autonomía se compatibilizaba con la integridad de la nación española, sin abordar el encaje de las nacionalidades en la nación española. Y esta ausencia puede trasladar una cierta idea de fracaso. Además, la experiencia del denominado plan Ibarretxe y del proceso soberanista catalán de 2017 pueden abonar esta opinión.

Realmente, se trata de una cuestión simbólicamente muy relevante, pero también es cierto que en la práctica tiene menos importancia de lo que pudiera parecer.

En todo caso, en mi opinión y en la actualidad, la valoración del modelo autonómico, su éxito y porvenir ha de realizarse teniendo en cuenta el cambio social experimentado por España en estos años y los que puedan producirse próximamente. Por ello, no debemos perder de vista que la Constitución va a llegar pronto a su 47.º aniversario, un periodo ya incluso más prolongado que el franquismo, lo que obliga a contemplar no solo su diseño inicial, sino también su propia evolución.

Las circunstancias de 2025 no son las de 1978, y la lectura del Estado autonómico hay que hacerla a la vista de las características actuales de la sociedad española; y, muy en especial, de las imparable macro-tendencias que orientan y condicionan ahora la vida pública de todos los Estados europeos: la deslocalización, la globalización comercial, los rígidos límites a la intervención pública en la actividad económica, la inmigración, el constante crecimiento de las áreas metropolitanas, el papel hegemónico del sector servicios en la actividad económica y laboral o el abandono del medio rural. Todo esto dibuja un panorama social diferente, rediseña el papel de la identidad local y debilita los lazos sociales y el sentimiento de comunidad, a la vez que pone de relieve las dificultades de los poderes públicos, tanto estatales como territoriales, para atender las exigencias de la ciudadanía.

En especial, carece de sentido analizar el modelo y la problemática autonómica sin tener en cuenta el papel actual de los Estados y sus limitaciones para atender las preocupaciones sociales, el bienestar colectivo y, sobre todo, la sensación de insatisfacción de los ciudadanos respecto de sus instituciones representativas. Y, por ello mismo, no parece que la evolución reciente de, por ejemplo, el federalismo alemán se aleje demasiado del modelo español. Los problemas que enumeramos son comunes a todos los Estados de Europa y las pautas de la intervención pública no son demasiado diferentes. Por ejemplo, en ambos casos, pero también en otros países europeos, se constata la importancia de la legislación comunitaria o estatal y la tendencia a reducir la legislación de las unidades territoriales. Esta distribución de papeles refuerza la visión del «federalismo de ejecución», en cierto sentido según el modelo alemán, y pone de relieve la importancia de otorgar mayor reconocimiento a la participación autonómica en el proceso de decisión interno.

En todo caso, el éxito futuro de la organización autonómica no dependerá tanto de su incremento de poder político como de su capacidad para aportar innovación a su territorio y población y de su capacidad para atender los problemas efectivos de los ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Hernández-Moreno, J. y Harguindéguy, J. B. (2024). COVID-19 and territorial politics: Towards a redefinition of Spanish intergovernmental relations? *Regional Studies, Regional Science*, 11(1), 387-405. <https://doi.org/10.1080/21681376.2024.2370420>
- Navarro, C. y Velasco, F. (2022). From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic. *Local Government Studies*, 48(2), 191-210. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2042683>
- Pérez Medina, J. M.<sup>a</sup> (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales: Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (31), 17-64. <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.44>
- Pérez Medina, J. M.<sup>a</sup> (2022). El sistema autonómico y la crisis sanitaria causada por la COVID-19. En A. Blanco Martín, A. M. Chueca Sánchez, J. A. López Ruiz y S. Mora Rosado (coords.), *Informe España 2021* (pp. 409-469). Universidad Pontificia Comillas.