

Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico

María Jesús García Morales

Sumario

Lista de tablas y gráficos	15
Preface by Johanne Poirier	17
Prólogo de Johanne Poirier	21
Introducción	25
1. Antes de las leyes de transparencia: se empieza a regular la publicidad de la cooperación vertical	37
1.1. La normativa estatal: la Ley 30/1992 (vigente hasta el 1 de octubre de 2016) y la legislación sectorial	37
1.1.1. La ley pionera: la publicidad de la cooperación en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	37
1.1.2. La Ley 5/2007, de reforma de la LOTC, normas sectoriales sobre publicidad de la cooperación y otras vías normativas de acceso a la información pública	39
1.2. La normativa autonómica y los nuevos Estatutos de autonomía	43
1.2.1. La inicial escasa atención de las legislaciones autonómicas y la aparición de los registros de convenios en las CC.AA.	43
1.2.2. Los nuevos Estatutos de autonomía y la progresiva implantación de registros de convenios telemáticos	46
1.2.2.1. Los nuevos Estatutos: un tímido avance	46
1.2.2.2. Y, en paralelo: la irrupción de los registros de convenios de acceso universal	49
1.3. Sin olvidar la autorregulación de los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad	52
1.3.1. El reglamento interno de la Conferencia de Presidentes	52
1.3.2. La autorregulación de las Conferencias Sectoriales	54
1.3.3. La autorregulación de las Comisiones Bilaterales	63

2. Llegan la ley de transparencia estatal y las leyes de transparencia autonómicas: regulando sobre todo la transparencia de la cooperación vertical	71
2.1. La transparencia por ley en el Estado autonómico, pero ¿qué se entiende por transparencia y rendición de cuentas?	71
2.2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: ámbito de aplicación y nueva regulación	76
2.2.1. La aplicación de la ley a los órganos de cooperación (vertical) y bajo condición (“en la medida en que...”)	76
2.2.2. Las nuevas obligaciones para los órganos de cooperación: la publicidad activa y el acceso a la información pública ¿y el buen gobierno?	80
2.2.2.1. La publicidad activa	80
2.2.2.2. El acceso a la información pública	85
2.2.2.3. ¿Y el buen gobierno?	87
2.2.3. La ejecución y el control del cumplimiento de las nuevas obligaciones legales	88
2.2.3.1. La ejecución a cargo de las Secretarías de los órganos de cooperación	88
2.2.3.2. El órgano de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	89
2.3. Las leyes autonómicas en materia de transparencia, ¿algo nuevo respecto a la ley estatal?	91
2.3.1. El (estrecho) margen de actuación del legislador autonómico	91
2.3.2. La regulación material en las leyes autonómicas, ¿algo nuevo?	95
2.3.2.1. Sobre los órganos de cooperación y sus obligaciones de publicidad activa	96
2.3.2.2. Sobre la dimensión externa de los convenios de colaboración y su publicidad	99
3. La transparencia en un contexto más amplio de reformas (de nuevo, de la cooperación vertical): la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público	105
3.1. La reinterpretación de la remisión de la ley estatal de transparencia a los órganos de cooperación	105
3.1.1. La “ampliación” de los órganos de cooperación previstos <i>ex lege</i>	105
3.1.2. Y su nueva regulación en la Ley 40/2015: órganos de cooperación ¿con un papel más relevante?	108

3.1.2.1. La Conferencia de Presidentes: el primer reconocimiento legal	108
3.1.2.2. Las Conferencias Sectoriales: el núcleo de la regulación y las mayores novedades	109
3.1.2.3. Las Comisiones Bilaterales: también algunos elementos novedosos	111
3.1.2.4. Las Comisiones Territoriales de Coordinación: un nuevo órgano de cooperación	112
3.2. El silencio sobre la transparencia de los órganos de cooperación: ¿una oportunidad perdida?, ¿se abren puertas a la opacidad o a la transparencia?	113
3.3. La transparencia y la rendición de cuentas en materia de convenios	120
3.3.1. La publicidad de los convenios: ¿un paso atrás?	120
3.3.2. La rendición de cuentas en materia de convenios: entre lo conocido y lo nuevo	124
3.3.2.1. Lo conocido: la remisión de los convenios verticales al Senado	124
3.3.2.2. Y lo nuevo: la remisión de los convenios al Tribunal de Cuentas y equivalentes en las CC.AA., ¿un paso adelante?	125
3.4. Los registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios	127
3.4.1. La obligación de crear registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios en las CC.AA.	127
3.4.2. El Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, la gran novedad	129
4. La praxis antes de las leyes de transparencia: la perspectiva empírica en las relaciones Estado-CC.AA.	135
4.1. Un actor principal: el Ministerio de Administraciones Públicas y sus competencias en materia de cooperación autonómica y ¿de transparencia?	135
4.1.1. En las normas reglamentarias sobre la estructura orgánica del ministerio	136
4.1.2. En la autorregulación de los órganos de cooperación	137
4.1.3. Y el resultado: el Ministerio de Administraciones Públicas, <i>de iure</i> gestor de los mayores recursos informativos sobre cooperación territorial	140
4.1.4. La publicidad activa del Ministerio de Administraciones Públicas (sin obligación legal) sobre la cooperación autonómica: informes y demás información	142

4.2. La autonomía de los órganos de cooperación ante la inexistencia de obligaciones generales de publicidad activa	145
4.2.1. La transparencia de la Conferencia de Presidentes	145
4.2.2. La transparencia de las Conferencias Sectoriales	146
4.2.2.1. Dos casos particulares: el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la CARUE	147
4.2.2.2. Otras Conferencias Sectoriales con visibilidad <i>online</i> propia y ¿el resto de Conferencias Sectoriales?	152
4.2.3. La transparencia de las Comisiones Bilaterales	169
4.2.3.1. La escasa transparencia de las Comisiones Bilaterales no estatutarias	169
4.2.3.2. Las Comisiones Bilaterales estatutarias, ¿más transparentes?	170
4.2.3.3. La transparencia de las Comisiones Bilaterales en el supuesto del artículo 33.2 LOTC	173
4.2.3.4. ¿Y los órganos bilaterales específicos?: ¿constituidos?, ¿funcionan?	175
4.3. La transparencia de los convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA.: publicación, registro e informes	178
4.4. ¿Y los parlamentos?: actores débiles en la rendición de cuentas en materia de cooperación vertical	182
5. La implementación y los efectos de la ley de transparencia estatal (y de otras leyes): ¿más transparencia en la cooperación vertical?	191
5.1. Sobre el destinatario de las obligaciones: las Secretarías de los órganos de cooperación, ¿un nuevo actor?	191
5.1.1. El punto de partida: la débil institucionalización de las Secretarías	191
5.1.2. Dos cuestiones abiertas sobre las Secretarías	192
5.1.2.1. La decisión sobre el <i>quantum</i> de información pública	193
5.1.2.2. La cuestión sobre el dónde hacer pública la información	194
5.1.3. Las consecuencias de reforzar el papel de las Secretarías: los recursos informativos y su transparencia ¿en manos de quién?	195
5.1.4. Y el Ministerio de Administraciones Públicas ¿qué papel en este nuevo contexto?	199
5.2. Sobre la cantidad de la información pública: ¿más información?	200
5.2.1. Información institucional, organizativa y de planificación	201

5.2.1.1. Información institucional, organizativa...: el mínimo aplicable, información relativa a funciones, normativa aplicable y estructura organizativa	201
5.2.1.2. ... y de planificación: ¿aplicable a los órganos de cooperación?	203
5.2.2. Información de relevancia jurídica: buscando un espacio de aplicación	204
5.2.3. Información económica, presupuestaria y estadística: aplicable a todos los sujetos sometidos a ley, pero, de nuevo ¿en qué casos aplicable a los órganos de cooperación?	205
5.3. Sobre la calidad de la información pública, ¿material y formalmente mejor?	208
5.3.1. La calidad material	209
5.3.2. La calidad formal	211
5.4. Balance (provisional) de la implementación y de los efectos de la ley: cuando la vida sigue igual... o ¿no?	213
6. ¿Y la cooperación horizontal?: la regulación de la transparencia ¿llega a las relaciones entre Comunidades Autónomas?	219
6.1. La regulación de la transparencia de la cooperación entre CC.AA. antes de las leyes de transparencia	219
6.1.1. Las Cortes Generales y la transparencia de la cooperación horizontal <i>ex constitutione</i>	219
6.1.2. La transparencia de la cooperación horizontal y los primeros Estatutos de autonomía: un contenido (casi) inédito	220
6.1.3. Los nuevos Estatutos en un contexto de reformas más amplio: empieza a regularse la transparencia	222
6.1.4. La aparición de los registros telemáticos de convenios y su valor añadido (y desapercibido) en la transparencia de la cooperación horizontal	226
6.1.4.1. Registros de convenios, nuevas tecnologías y cooperación horizontal: del registro público-archivo al registro electrónico universal	226
6.1.4.2. Ámbito de la cooperación horizontal registral: convenios entre CC.AA. ¿y protocolos?	230
6.1.4.3. El seguimiento y evaluación de la cooperación entre CC.AA.: en particular, los informes	232
6.1.5. La autorregulación de la transparencia: el experimento de la Conferencia de Gobiernos de las CC.AA. y la incógnita de la Comisión de las CC.AA. en justicia	234

6.2. Las leyes de transparencia y la Ley 40/2015: ¿novedades para la cooperación horizontal?	236
6.2.1. La perspectiva normativa: la transparencia de la cooperación horizontal ¿ausente o presente en las leyes de transparencia?	236
6.2.2. La perspectiva empírica: acerca del iceberg de la cooperación horizontal... y tras los cambios normativos, ¿cambios en la praxis?	240
6.3. Y, en último término, la rendición de cuentas ante los parlamentos en materia de cooperación horizontal	243
7. Más allá del Estado autonómico: transparencia y rendición de cuentas de la cooperación en sistemas europeos de gobierno multinivel	245
7.1. Alemania, el país europeo del federalismo cooperativo por excelencia: entre la informalidad (y la confidencialidad) y la publicidad (y la transparencia)	246
7.1.1. Panorámica de las relaciones de cooperación	246
7.1.2. La información pública sobre las conferencias intergubernamentales	247
7.1.3. La publicación, los registros y la transparencia de los convenios	251
7.1.4. Los Landtage alemanes y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	251
7.2. Suiza, federalismo con democracia directa: ¿una cooperación más transparente?	259
7.2.1. Panorámica de las relaciones de cooperación	259
7.2.2. La información pública sobre las conferencias intergubernamentales	261
7.2.3. La publicación, los registros y la transparencia de los convenios	266
7.2.4. Los parlamentos cantonales y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	267
7.3. Austria, federalismo y poder intergubernamental: ¿la transparencia ausente?	273
7.3.1. Panorámica de las relaciones de cooperación	273
7.3.2. La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?	275
7.3.3. Los Landtage austriacos y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	279
7.4. Bélgica, federalismo 'living apart together' y ¿algo nuevo para la transparencia de la cooperación?	281

7.4.1. Panorámica de las relaciones de cooperación	281
7.4.2. La información sobre las conferencias intergubernamentales, ¿pública? y ¿sobre los convenios?	283
7.4.3. Los parlamentos belgas y la rendición de cuentas en la cooperación intergubernamental	286
7.5. A la luz de las experiencias comparadas: un diagnóstico común y buscando terapias	289
7.5.1. Un diagnóstico común: la falta de transparencia como problema en las relaciones de cooperación	289
7.5.2. ¿Hay terapia?: haciendo más transparente y <i>accountable</i> la cooperación en el contexto comparado	292
7.6. ¿Y nosotros, dónde estamos?: la cooperación en el Estado autonómico, ¿transparente y <i>accountable</i> ? frente al espejo de otros sistemas multinivel europeos	295
8. Y por último: propuestas de mejora y conclusiones	301
8.1. Las relaciones de cooperación en los sistemas multinivel son entre gobiernos y normalmente poco transparentes y el Estado autonómico no es una excepción	301
8.2. El punto de partida en el Estado autonómico: la situación antes de la ley estatal de transparencia y el régimen jurídico de la publicidad de la cooperación como caos	302
8.3. La ley estatal de transparencia: la información pública "sobre la cooperación" también existe..., ¿qué aporta la intervención normativa?	304
8.4. Tras más de dos años de vigencia de la ley estatal de transparencia ¿qué ha sido de la transparencia de la cooperación?: cambios legales, ¿cambios reales?	306
8.5. A vueltas con la aplicación de las obligaciones de publicidad activa: de la aplicación de mínimos hacia la aplicación de máximos	308
8.6. Pero ¿quién aplica la ley?: <i>ex lege</i> las Secretarías de los órganos de cooperación, de actor secundario a protagonista	311
8.7. Ganadores y ¿perdedores?: transparencia y recursos informativos en el Estado autonómico, ¿un capital infravalorado? y ¿dónde están las CC.AA.?	312
8.8. La transparencia debe llegar también a la cooperación horizontal	314
8.9. La publicidad activa, 'escaparate' de la transparencia, implica, en principio, más <i>accountability</i> ante la ciudadanía, pero también ¿más rendición de cuentas de la cooperación ante los parlamentos?	316

8.10. Transparencia institucional y nuevas tecnologías: ¿Internet ha convertido las relaciones de cooperación en transparentes?, ¿o en más transparentes?	317
Y una reflexión final. <i>Story to be continued...</i> La transparencia de la cooperación es una exigencia del principio democrático: ni empieza ni acaba en cumplir con la ley	318
Agradecimientos	321
Anexo	323
Bibliografía	329