

Las relaciones intergubernamentales
en el nuevo marco de las reformas
estatutarias: La diferente
conciliación de la bilateralidad-
multilateralidad en las relaciones
Estado-Comunidad Autónoma

M^a Dolores González Ayala

Facultad de Derecho
Universidad Carlos III de Madrid

Abstract

Análisis de los instrumentos de relación de las Comunidades Autónomas con el Estado en aquellos procedimientos que puedan afectar al ámbito de autonomía de las entidades descentralizadas, así como la reglamentación del sistema de coordinación con el resto de Comunidades Autónomas en el marco de las nuevas reformas estatutarias.

This paper analyzes the relationship between the Autonomous Communities and the State regarding those procedures that could affect the scope of the autonomy of the decentralized entities. It analyzes as well the regulation of the coordination systems among the different Autonomous Communities within the framework of the most recent statutory reforms.

Title: Inter-Governmental relationships in the new framework of Statutory Reforms: a different conciliation of bilateral and multilateral State-Autonomous Community relations.

Palabras claves: Las relaciones Estado-Comunidades Autónomas; nuevas reformas estatutarias; bilateralidad-multilateralidad Estado-Comunidades Autónomas.

Keywords: The Relationships State-Autonomous Communities; recent statutory reforms; bilateral and multilateral State-Autonomous Communities.

Sumario

- 1. Introducción**
- 2. Las nuevas reformas estatutarias**
- 3. Conclusión**
- 4. Tabla de sentencias**
- 5. Bibliografía**

1. Introducción

Uno de los temas a los que más escasa atención ha dedicado el contenido de los Estatutos de Autonomía, hasta el actual proceso de reformas estatutarias, ha sido, sin lugar a dudas, la regulación de los instrumentos de relación de las Comunidades Autónomas con el Estado en aquellos procedimientos que, de una forma u otra, puedan afectar al ámbito de autonomía de las entidades descentralizadas (y nos referimos, no sólo, a los actuaciones sobre aquellas materias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas legislación-ejecución, legislación básica-legislación de desarrollo, sino a toda aquellas otras que aún localizándose en el exclusivo ámbito de las competencias estatales, atañen a los intereses de la propia Comunidad Autónoma), así como la reglamentación de un sistema de coordinación con el resto de Comunidades Autónomas.

Los primitivos Estatutos de Autonomía, en general, siguiendo la tendencia estatutaria imperante en el momento, han sido escuetos en la previsión de herramientas que favorezcan la colaboración y la cooperación entre las diferentes instancias en el ejercicio de sus competencias. En su redacción original se limitaban exclusivamente y de forma abstracta:

- a la regulación de los Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas,
- a reproducir los principios generales que deben presidir las relaciones con el Estado en el ejercicio de las competencias propias y de aquellas que la Comunidad recibe del Estado por transferencia o delegación,
- a reconocer la posibilidad de celebración de convenios con la Administración del Estado en asuntos de interés común,
- a requerir la participación de la Comunidad en la elaboración y ejecución de los planes y programas de interés general de la Nación, así como en los órganos o entidades de cooperación que se creen al respecto,
- a formular principios de relación con las entidades territoriales, y
- a reseñar la posibilidad de participación en las empresas estatales, particularmente en los monopolios estatales y empresas públicas que desarrollen preferentemente su actividad en la región.

Es patente que, en un Estado compuesto como el español, la distribución de competencias hace especialmente necesario el establecimiento de elementos de cooperación y coordinación para asegurar la eficacia de la acción del conjunto de los poderes públicos¹.

¹ GARCÍA MORALES (2002, pp. 102 ss.); TAJADURA TEJADA (1998).

El entramado de interrelaciones cooperativas, auspiciado, en buena medida, por el propio sistema de distribución de competencias, en el cual ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado, requiere del principio de cooperación para garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas [STC, 68/1996, Pleno, 18.4.1996 (68/1996, FJ 10; MP: Manuel Jiménez de Parga)]. El alto grado de imbricación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas exige de instrumentos que permitan articular y canalizar las múltiples interacciones que se producen entre los distintos niveles de gobierno.

La programación de unas herramientas sobre las que se asiente la colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y permitan la necesaria integración del sistema, se ha revelado como una de las exigencias principales en el desarrollo y consolidación del Estado descentralizado que la Constitución española ha previsto y a las que, en muy limitadas ocasiones, se refiere. La existencia de diferentes entes coincidiendo en un mismo espacio exigen actuaciones que inevitablemente deben de armonizarse si se aspira a la búsqueda del necesario equilibrio entre la unidad y la autonomía y evite la disonancia y la conflictividad que se puede desencadenar en el respeto de cada ámbito competencial. Un Estado políticamente descentralizado no puede funcionar armónicamente sin mecanismos de participación, coordinación y cooperación².

Como se ha señalado, las menciones constitucionales sobre los mecanismos que favorezcan la integración, son modestas, en consonancia con la imprecisa naturaleza de la descentralización que reconocía y del principio dispositivo que la presidía. Se ha venido repitiendo hasta la saciedad, que los rasgos indeterminados del Estado descentralizado que la Constitución de 1978 había adoptado, abierto a futuros impredecibles e inciertos, dejó en manos de protagonistas ulteriores (legislador estatal, autonómico, Tribunal Constitucional...) la consagración y consolidación del sistema. Un sistema que, a pesar de su desarrollo, y como se viene recordando en sede académica, continúa sin encontrar una solución aceptable, precisamente, por las carencias que revelan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la conflictividad que este escenario genera.

Apunta el Tribunal Constitucional que existe:

“un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación – arts. 103.1 y 152-” (STC, Pleno, , 4.4.1982 (18/1982, FJ14; MP: Ángel Escudero del Corral-); “de este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (...). Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el

² ALBERTI ROVIRA et al. (1985, p. 394).

Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal” (STC, Pleno, 4.5.1985 (80/1985, FJ 2; MP: Francisco Rubio Llorente)³.

La técnica destinada a hacer realidad la colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no debe provocar una centralización a favor del Estado de competencias de las que sean titulares las Comunidades Autónomas: “las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas ni las que ostente el Estado” STC, Pleno, 18.4.1996) (68/1996, FJ 10)].

La colaboración y la integración política resultante, como ha detallado la doctrina⁴, requieren, de un lado, de estructuras que garanticen la participación de los entes autónomos en la formación de la voluntad del conjunto; y, de otro, de la existencia de suficientes mecanismos que permitan la coordinación, la cooperación, la mutua ayuda y asistencia entre las distintas instancias gubernativas y administrativas de poder, así como para la resolución de los conflictos que se puedan plantear. La participación encauza e incrementa la colaboración y ésta, a su vez, hace posible la eficacia de las decisiones que se adopten en beneficio del conjunto y de los entes autónomos, y realimenta la participación.

Ahora bien, ni las estructuras, ni los mecanismos se han revelado suficientes para garantizar esta colaboración.

Por lo que se refiere a los elementos estructurales, sin lugar a dudas el Senado es el ámbito natural donde situar el eje central de la coordinación, pero, y a pesar de ser reiterativos, debemos recordar que ni en su composición, ni en sus funciones, el Senado actual puede representar a las Comunidades Autónomas, a pesar de los esfuerzos para redefinir su papel a través de meras reformas, en el Reglamento de la Cámara, orientadas con escasa efectividad a reforzar su vertiente autonómica (el 11 de enero de 1994 se procedió a la reforma del Reglamento del Senado creando la Comisión General de las CCAA⁵).

Transcurridos casi treinta años de vigencia de la actual Constitución, si alguna cuestión plantea indefectiblemente la necesidad de afrontar la reforma es la configuración del Senado. Se daría así efectividad a la definición que el art. 69 de la CE realiza como Cámara de representación territorial.

La reforma del Senado es imprescindible para acomodar la estructura de los órganos principales del Estado a la realidad de la plena descentralización territorial. La configuración actual de la

³ RUIZ-RICO y RUIZ RUIZ (1995, pp. 396 ss); FERNÁNDEZ FARRERES (1983, pp. 396 ss.).

⁴ CÁMARA VILLAR (2004, pp. 208 ss).

⁵ Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (BOCG, Sección Senado, Serie I, núm. 119, 9.5.1994).

Cámara, fruto de la indefinición del Estado en 1978, responde, en términos generales, a la de un Estado centralizado que de mantenerse, tras la dinámica de la autonomía, supondría perpetuar la incoherencia jurídica y prolongar el debate político.

Junto a la reforma del Senado, resulta esencial potenciar “la Conferencia de Presidentes como marco de encuentro en el que pudieran abordarse al máximo nivel político las cuestiones centrales en el ámbito de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. La Conferencia de Presidentes podría actuar como instancia no solo de dirección, sino también de supervisión de la actividad de las Conferencias Sectoriales, que se verían así extraordinariamente estimuladas para la acción concertada en beneficio del conjunto”⁶.

Respecto a los mecanismos que garanticen la necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ante la ausencia de un marco jurídico constitucional y estatutario, el vacío se ha corregido principalmente mediante la creación de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los Convenios de colaboración y los Planes y Programas conjuntos acordados por la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas (art. 5 a 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE nº 285, 27.11.1992, modificada en profundidad por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE nº 12, 14.1.1999) (en adelante LRJPAC).

El sistema español de relaciones entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas ha venido siendo, hasta el actual proceso de reformas, un sistema claramente orientado hacia la multilateralidad. El Estado central se ha inclinado, desde el principio, por las relaciones multilaterales y ha impulsado el reforzamiento de sus mecanismos. No hay más que constatar el nivel de actividad de las Conferencias Sectoriales, la evolución de los Planes y Programas conjuntos y la de los Convenios de colaboración de carácter multilateral.

La propia institucionalización formal de los mecanismos es una demostración más de la apuesta que realiza el Estado en favor de las relaciones multilaterales y que se manifiesta de forma más contundente en los Acuerdos autonómicos del 92 (en adelante Acuerdos del 92)⁷. A partir de estos momentos, se va a diseñar expresamente un sistema de relaciones en las que se priman formalmente las de carácter multilateral sobre las de naturaleza bilateral estipulando el papel básico de las Conferencias Sectoriales, como medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las relaciones de las diversas Administraciones públicas. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se presentan como órganos que, complementando la labor de las Conferencias Sectoriales, hacen posible el tratamiento conjunto de los temas propios y singulares de cada Comunidad Autónoma, perfilándose, además, como los mecanismos adecuados para el mantenimiento del contacto cotidiano entre ambos niveles de gobierno.

⁶ CÁMARA VILLAR (2004, pp. 220 ss).

⁷ El 28 de febrero de 1992 el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular suscribían en el Palacio de la Moncloa los Acuerdos Autonómicos.

La creación de los diversos mecanismos de cooperación intergubernamental no se ha producido en las mismas fechas ni ha experimenta un proceso de institucionalización homogéneo. Lo que resulta evidente es que son los Acuerdos suscritos en el 81⁸, como en el 92, así como la reforma de la LRJPAC, los que dieron un impulso definitivo a las relaciones e instrumentos multilaterales de cooperación. Ello no empece, para que, al mismo tiempo, aunque de manera más reducida, se fueran creando Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Desde el inicio del Estado autonómico, las relaciones empiezan a desarrollarse de manera informal y a través de canales muy diversos, vinculándose estrechamente a los trasposos de competencias. Desde principios de los años 80 comienzan a formalizarse las relaciones Estado-Comunidades Autónomas a través de la Conferencias Sectoriales que, a pesar de no ser los únicos mecanismos de coordinación y cooperación de carácter multilateral, si se van a perpetuar como los más significados al abarcar la práctica totalidad de los ámbitos funcionales de la actuación pública compartida⁹.

En 1981 se crea la primera Conferencia Sectorial (CPFF), produciéndose su institucionalización formal en la LOAPA (Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), cuya redacción se incorporaría al art. 8 de la Ley 2/1983, del Proceso Autonómico, de 14 de octubre (BOE nº 247, 15.10.1983). Tras el impulso de las mismas por los Acuerdos del 92, la LRJPAC procede a su regulación en el art. 5, completada e incentivada con la reforma por ley 4/1999, de 13 de enero¹⁰.

⁸ Firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981.

⁹ GONZÁLEZ GÓMEZ (2006, pp. 97 ss.).

¹⁰ «Art. 5. Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación.

1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.

A efectos de lo establecido en el presente capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta. (...)

3. Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.

4. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se

Por el contrario, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, siguen una pauta de institucionalización muy escalonada. La primera Comisión se constituye en 1984 para articular las relaciones con Navarra y las siguientes no aparecerán hasta 1987. A pesar de que en los Acuerdos del 92 ya se alude a las mismas, no será hasta la reforma de 1999 de la LRJPAC cuando se lleve a cabo su regulación aunque de forma muy general, sin precisar sus funciones, composición etc.¹¹; como indica la Exposición de Motivos:

“Estas incorporaciones vienen a dar respuesta a problemas reales existentes y que sin embargo en la actualidad carecen de previsión normativa adecuada, como la existencia de otros órganos de cooperación diferentes de las Conferencias Sectoriales, que pueden ser tanto los órganos de apoyo de las Conferencias como aquellos otros en principio ajenos a las mismas por referirse a ámbitos materiales específicos, y que requieren de una adecuada especialización.”

Pero, en las relaciones bilaterales, los Convenios de colaboración son, sin duda, el instrumento que ha cobrado mayor relevancia para arbitrar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹². El Convenio como un instrumento de relación entre administraciones públicas se venía utilizando previamente en los ámbitos locales y provinciales. La aparición de las Comunidades Autónomas va a encontrar en este mecanismo uno de los instrumentos más efectivos para afianzar las relaciones intergubernamentales. Su regulación se llevará a cabo en la LRJPAC, afectándoles la reforma del 99 al atribuir a los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los Organismos públicos la competencia para la

acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.

5. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

6. Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.

7. Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.

8. Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el Pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día».

¹¹ Art. 5.2: “Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.”

¹² Sobre los Convenios véase la monografía de CALAFELL FERRÁ (2006.).

formalización de los mismos. Como señala la Exposición de Motivos, con ello se recupera un principio tradicional en el Derecho público español y se logra la coherencia adecuada entre el contenido de este artículo con el artículo anterior y las funciones que a aquéllos atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE nº 90, 15.4.1997) (en adelante LOFAGE), la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE nº 119, de 19.5.1995) y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno (BOE nº 285, 28.11.1997)¹³. Un dato a tener en cuenta es que los Convenios, siendo instrumentos de relación bilateral, en la práctica han descollado como instrumentos que han facilitado las relaciones multilaterales, ya que un gran número de ellos han sido firmados por un porcentaje muy elevado de Comunidades Autónomas.

Respecto a los otros instrumentos de cooperación multilateral como los Planes Programas Conjuntos, se han venido utilizando sin cobertura normativa hasta la reforma del 99 cuando se prevén expresamente. Este silencio legislativo es difícil de entender cuando ya se hacía referencia

¹³ «Artículo 6. Convenios de colaboración.

1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.

5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.»

a ellos en los Acuerdos del 92 “como la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. La ley 4/1999 introduce y desarrolla el concepto de plan y programa conjunto, ya apuntado en la modificación de la Ley General Presupuestaria operada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (BOE nº 315, 31.12.1996), ya que en la práctica comienza a ser una fórmula muy útil para articular el ejercicio de las funciones administrativas del Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar su realización¹⁴.

Los mecanismos de participación afectan también a las relaciones entre las propias Comunidades Autónomas, sobre la base de la celebración de Convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas y para lo cual se ha previsto su comunicación a las Cortes Generales, y de la celebración de Acuerdos de cooperación que necesitarán la autorización de éstas (art. 145.2 CE). La práctica de los Convenios o Acuerdos entre Comunidades Autónomas ha sido relativamente escasa¹⁵.

¹⁴ «Artículo 7. Planes y programas conjuntos.

1.º La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes.

2.º Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

3.º El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido:

Los objetivos de interés común a cumplir.

Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.

Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.

Los compromisos de aportación de recursos financieros.

La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

4. El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

5. Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial.»

¹⁵ CÁMARA VILLAR (2004, pp. 234 ss.). Mientras que entre los años 1988-1992 se celebraron más de 1.000 convenios entre el Estado y las CCAA., en el mismo periodo sólo pueden contabilizarse 3 convenios entre CCAA. que hayan seguido las prescripciones contenidas en el mencionado precepto constitucional. Tal situación se ha mantenido con posterioridad y, si cabe, cabría decir que incluso a la baja por lo que se refiere a los convenios horizontales. Así, por ejemplo, mientras que en el año 1996 se celebraron 389 convenios verticales, sólo se firmaron 3 de carácter horizontal; y mientras que en el año 2002 se celebraron 715 convenios verticales, sólo se produjeron 2 de carácter horizontal. De hecho, la cota máxima de celebración de esta última clase de convenios se sitúa en el año

Como señala CALAFELL¹⁶, esta reducida concertación obedece a diferentes motivos; entre otros porque los mecanismos que han de servir para conferir eficacia jurídica a la colaboración entre las Comunidades Autónomas son, con la vigente regulación constitucional y estatutaria, instrumentos inoperantes, con un procedimiento prolijo y excesivamente rígido en todas sus fases; en suma, la antítesis de lo que debe ser la colaboración: una vía ágil de entendimiento.

2. Las nuevas reformas estatutarias

La historia de estos últimos veinticinco años ha evidenciado la necesidad de reforzamiento a nivel estatutario de canales de comunicación y coordinación que no solamente contribuirán a dotar de solidez y estabilidad a la cooperación Estado-Comunidad Autónoma, sino que pueden jugar un papel importante para favorecer la resolución por vía participativa de aspectos que difícilmente pueden solucionarse con base en los criterios estrictamente competenciales. La colaboración tiende a establecer cauces que permitan un ejercicio armónico de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, pero no debe suponer una extensión de las competencias del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas sobre la base de razones técnicas o de eficacia [STC, Pleno, 23.5.1991 (115/1991, FJ 4, MP: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer)].

Los nuevos Estatutos de Autonomía han incrementado la participación de las Comunidades autónomas en los procedimientos encaminados a decidir actuaciones de competencias del Estado¹⁷. Las reformas estatutarias se han concentrado fundamentalmente en:

1. Un reforzamiento considerable de los mecanismos bilaterales de cooperación como reacción a los actuales mecanismos de carácter multilateral.

1998, en el que se celebraron 4. No deja de ser muy significativo en relación con las carencias e incoherencias de los mecanismos de colaboración previstos para el Estado autonómico que estos convenios estén regulados en la Constitución y en un modo tan rígido (revelador de la desconfianza política hacia las Comunidades Autónomas) y que, paradójicamente, nada se haya previsto en ella respecto de los convenios verticales.

¹⁶ A fecha de 2006 apenas exceden de 25 los convenios y acuerdos de cooperación tramitados propiamente como tales. CALAFELL FERRÁ (2006, p. 508).

¹⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, 10.4.2006), TÍTULO V. Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, 20.7.2006) TÍTULO V De las relaciones institucionales de la Generalitat; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (BOE nº 52, 1.3.2007), TÍTULO VII, Relaciones Institucionales; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, 20.3.2007), TÍTULO IX Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, (BOE nº 97, 23.4.2007) TÍTULO VII Cooperación institucional y acción exterior.

La tensión bilateralidad-multilateralidad ha sido objeto de una enconada polémica en los últimos años y no es mas que la proyección del debate entre el modelo simétrico y el asimétrico de Estado¹⁸. Como se ha señalado, en la medida en que estos mecanismos no excluyan la participación en los multilaterales, pueden favorecer una mayor integración de las políticas estatales y autonómicas y contribuir a un mejor funcionamiento del Estado autonómico. La Constitución no imposibilita la utilización de mecanismos bilaterales de diálogo y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que garanticen la eficacia de la acción del conjunto de los poderes públicos.

La capacidad de autogobierno de unos entes dotados de autonomía política no se puede reducir a participar conjuntamente con las otras Comunidades autónomas y con el Estado en la fijación de las políticas que le afecten. La bilateralidad y la multilateralidad no son modelos incompatibles. Por el contrario, son complementarios y el reto consiste precisamente en encontrar el punto de equilibrio entre uno y otro. Ello no obsta para poder afirmar que la bilateralidad, como mecanismo de colaboración, no puede imponerse unilateralmente.

La adopción de mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado no ha sido igual en las reformas estatutarias que se han aprobado hasta el momento; reformas que en unos casos, más que en otros, como se analizará, han intentado armonizar la multilateralidad con la bilateralidad.

La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma en las reformas estatutarias aprobadas hasta el momento:

La incorporación de los mecanismos bilaterales de cooperación de las Comunidades Autónomas con el Estado no ha tenido la misma intensidad en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Mientras unos han creado una Comisión bilateral de Cooperación como marco general y permanente de relación (Estatuto de Autonomía de Cataluña¹⁹ y Estatuto de Autonomía para

¹⁸ BALAGUER CALLEJÓN et al, (2007., p. 355): "El debate sobre la multilateralidad y la bilateralidad está condicionado por la tensión previa sobre el modelo de Estado, pero también por la ausencia de una cultura política autonómica que sea asumida por los partidos de alcance nacional. Esta ausencia provoca una desconfianza notable de los partidos nacionalistas periféricos ante los órganos multilaterales, porque temen que su voz y las de las CCAA que representan se pueda ver silenciada por un coro de voces liderada por los órganos de dirección nacional de los grandes partidos. Este temor tiene una base real, ya que los partidos políticos de alcance nacional suelen condicionar la política autonómica de cada territorio a la política nacional, de tal manera que no siempre se adoptan las decisiones de cada CA en función de los intereses de esa Comunidad, como debería ser en un Estado autonómico consolidado."

¹⁹ Artículo. 175.2. "La Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común."

SECCIÓN III. La comisión bilateral Generalitat-Estado.

Artículo 183. Funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

Andalucía²⁰) o como instrumento principal de relación (Estatuto de Autonomía de Aragón²¹) entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en los demás (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares) no se encuentra referencia a un órgano de esta naturaleza.

En los Estatutos de Andalucía y de Cataluña, la Comisión bilateral está prevista como marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Comunidad Autónoma y del Estado a los efectos de la participación y la colaboración de la entidad autónoma en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a su autonomía y el intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común (arts. 183.1 del Estatuto de Cataluña y 220.1 del Estatuto de Andalucía). Entre otras, las funciones atribuidas a la Comisión son: deliberar; hacer propuestas y, si procede adoptar acuerdos en relación con los proyectos de ley, la programación de la política económica general del Gobierno del Estado y otras actuaciones, generalmente de competencia del Estado, que incidan en los intereses de la Comunidad Autónoma²².

1. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de acuerdo con los principios establecidos por los arts. 3.1 y 174, constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado a los siguientes efectos: (...).

²⁰ Artículo 219. 2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

Artículo 220. Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.

1. Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía- Estado, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos (...).

²¹ Artículo 90. La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado.

1. La Comisión Bilateral de Cooperación se configura como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral.

²² Art. 183.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

- a. Los proyectos de Ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat.
- b. La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.

c. El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Generalitat y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.

d. Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.

e. La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Generalitat y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.

f. La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.

g. El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea.

h. El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat.

i. Las cuestiones de interés común que establezcan las Leyes o que planteen las partes.

h. El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat.

i. Las cuestiones de interés común que establezcan las Leyes o que planteen las partes.

Art. 220. 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía:

Las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.

b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.

c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.

d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.

e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.

f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.

g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.

Más comedida es la regulación que se contiene en el Estatuto de Autonomía de Aragón²³. La Comisión también está prevista en los proyectos de Estatuto de Castilla-La Mancha y de Castilla y León²⁴.

h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

j) La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

²³ Artículo 90.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón:

A tales efectos, la Comisión Bilateral de Cooperación desempeña las siguientes funciones:

a) Impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y, en su virtud, suscribir los oportunos convenios de colaboración.

b) Deliberar y hacer propuestas, en su caso, sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón.

c) Diseñar mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.

d) Servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal.

e) Cualesquiera otras funciones que coadyuven a los fines de cooperación entre ambas Administraciones que le son propios.

²⁴ Artículo 59 del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha:

La Comisión Bilateral Junta de Comunidades-Estado.

1. La Comisión Bilateral Junta de Comunidades-Estado constituye un marco general y permanente de relación entre ambos de acuerdo con lo establecido en el art. 55 del presente Estatuto, referido especialmente a los siguientes asuntos:

a) La participación y colaboración de la Junta de Comunidades en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Castilla-La Mancha.

b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración en las políticas públicas y asuntos de interés común.

2. La Comisión Bilateral estará integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Comunidades, y su reglamento interno y de funcionamiento será adoptado por acuerdo de las dos partes.

La opción por la bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas constituye el auténtico hilo conductor de algunas de las reformas, su verdadero sustrato, como se desprende manifiestamente en los Estatutos de Cataluña y Andalucía. A este respecto, cabe señalar que si bien no existe objeción constitucional para que en las reformas se incremente la importancia del principio de bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, no es menos cierto que el desarrollo de estos mecanismos no ha de hacer olvidar la importancia de las relaciones multilaterales, esenciales para el buen funcionamiento de un Estado compuesto. Los mecanismos bilaterales son necesarios para definir conjuntamente el interés general en los ámbitos de competencia estatal y para fijar las formas de ejecución de las respectivas competencias y conseguir un funcionamiento eficaz de las diversas administraciones.

Precisamente, la regulación de las Comisiones bilaterales ha sido impugnada por el Defensor del Pueblo en el Recurso de Inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el mencionado recurso se argumenta que:

“En este contexto el principio de bilateralidad viene a expresar no ya o no sólo una -posición singular de la Generalitat- dentro del Estado global, sino la pretensión de situarse al mismo nivel que el Estado, considerado ahora el término en su estricto sentido, a la hora de resolver de mutuo acuerdo las eventuales diferencias, lo que sitúa el marco de relaciones entre el Estado y la Generalitat no en el ámbito del Estado Federal, sino en el de la Confederación de Estados. Que esto no es ni puede ser así no exige

La Comisión Bilateral se reunirá en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes.

Artículo 59 del proyecto de Estatuto de Castilla y León:

Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.

1. La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se configura como el marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes, de acuerdo con la legislación vigente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral.

2. La Comisión de Cooperación estará constituida de un número igual de representantes de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de la Nación y adoptará sus normas de organización y funcionamiento por acuerdo de ambas partes.

3. La Comisión de Cooperación podrá desempeñar las siguientes funciones:

a) Información, coordinación, planificación y colaboración entre las dos partes, en relación con el ejercicio de las competencias respectivas.

b) Deliberación, propuesta y, en su caso, adopción de acuerdos sobre la elaboración de decisiones y proyectos normativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Castilla y León.

c) Prevención y resolución extraprocesal de conflictos competenciales entre las dos partes.

un particular esfuerzo argumental, ya que “no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación” por decirlo en los expresivos términos que emplea la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, de ese Tribunal (FJ 13), recordando lo que antes de ella destacó ya la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

(...) cuestión de máxima gravedad, es que un Estatuto de Autonomía concreto, norma que en el marco de la Constitución organiza y define las competencias de un poder estatal como es el de la Generalitat de Cataluña -de nuevo hay que recordarlo-, pretenda encaramarse al escalón normativo que sólo la Constitución ocupa, para imponer unilateralmente al Estado un mecanismo de colaboración determinado entre el Estado y la Generalitat, que es lo que hace el Estatuto catalán, en su art. 183, al crear y organizar una Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

(...) Dejando a un lado por el momento las funciones asignadas a una y otra Comisión, hay que insistir en que el sólo hecho de su creación excede con toda evidencia de lo que constitucionalmente corresponde a un Estatuto de Autonomía, que, como norma institucional que es de una Comunidad Autónoma determinada, puede y debe organizar ésta, pero no puede pretender, como si de un marco de cooperación confederal o supranacional se tratara, proyectar la potestad organizatoria de la Comunidad más allá de las fronteras de la misma, ni sobre sujetos situados fuera de ellas y, menos aún lógicamente, sobre el propio Estado. Comisiones de este tipo no pueden ser organizadas sino mediante acuerdos entre las partes y siempre desde una posición institucional de supraordenación, que, como es natural, sólo el Estado puede invocar. Ambos preceptos expresan en definitiva la idea de que el Estatuto sustituye a la Constitución, como único referente en las relaciones Generalitat-Estado, desvirtuando todo el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, y provocando la desnaturalización definitiva del Estado Autonómico.

La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, más que un órgano de colaboración mutua, es, si se atiende a sus funciones, un órgano de defensa de las competencias de la Generalitat y de afirmación de la proyección de éstas sobre el ejercicio de las suyas por el Estado, al que no da en absoluto un tratamiento recíproco como tendría necesariamente que hacerse si lo que efectivamente se pretendiera fuese asegurar una colaboración interinstitucional efectiva.”

El Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, de 1 de septiembre de 2005 (Dictamen 269), solicitado por el Parlamento de Cataluña en relación con la propuesta de reforma del Estatuto²⁵, señalaba como criterio general, que la actuación de la Comisión bilateral no podrá condicionar de forma imperativa el ejercicio de competencias estatales y entendía que la utilización de los mecanismos bilaterales está justificada si se trata de incidir en decisiones que afecten de forma especialmente intensa y singularizada a la autonomía de Cataluña, mientras que planteará problemas de constitucionalidad si trata de incidir en la definición de intereses generales o en competencias ejecutivas del Estado.

La bilateralidad también está presente en la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. El Estatuto de Cataluña ha creado en el art. 210 la “Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat” a la que califica de “órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación

²⁵ Dictamen sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOPC n^o 213, de 1. 8. 2005).

autonómica". A la Comisión bilateral también hacen referencia, aunque de forma más contenida, el art. 184 del Estatuto de Andalucía, los arts. 125 y 126 del Estatuto de las Islas Baleares y 108 y 109 del Estatuto de Aragón.

Tan sólo dejar constancia que en el Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos del Estatuto de Cataluña²⁶ se argumenta la inconstitucionalidad del precepto sobre la base de que:

"La regulación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat plantea un problema notoriamente más grave porque viene a suplantar en lo que a Cataluña respecta al Órgano multilateral creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, a la que se remite expresamente el art. 157.3 de la Constitución para que sea ésta, es decir, las Cortes Generales, la que con una visión general del conjunto regule el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias financieras que el apartado 1 de dicho art. les reconoce, establezca las normas para resolver los conflictos que pudieren surgir y disponga lo preciso sobre las formas de colaboración financiera entre dichas Comunidades y el Estado. Con ello el Estatuto altera, conculcándolo, el sistema de fuentes del art. 9.1 y 3. de la Constitución, provocando así una reforma encubierta de la misma a través del que no es sino un poder constituido que ni siquiera está habilitado para reformar la Constitución, sino sólo el propio Estatuto.

Por otra parte, la regulación de esta Comisión contenida en el art. 210 del Estatuto, además de suponer una suplantación impropia del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas organizado por la Ley Orgánica más atrás citada, elude pura y simplemente la disciplina financiera general que dicha Ley establece y la sustituye por la que el propio Estatuto contiene en su Título VI y por lo que en desarrollo de dicho Título pueda acordar la Comisión Mixta en cuestión. La infracción del art. 157.3 de la Constitución es, pues, flagrante."

La bilateralidad afecta incluso a las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea.

La multilateralidad en los nuevos Estatutos queda relegada a los ámbitos y asuntos de interés común²⁷. En el caso del Estatuto de Cataluña se regulan expresamente los efectos de la colaboración:

²⁶ Recurso 8675/2006, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

²⁷ Estatuto de Autonomía de Andalucía:

Art. 219. Principios.

2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

Artículo 221. Instrumentos de colaboración.

“Artículo 176. Efectos de la colaboración entre la Generalitat y el Estado.

2. La Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo.

3. La Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación.”

Más allá de este nivel de colaboración, los Estatutos regulan otras formas de cooperación bi- o multilateral, mediante la formulación de acuerdos o convenios, en que se prevén acciones conjuntas²⁸.

1. La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común.

Estatuto de Autonomía de Cataluña:

Artículo 175. Instrumentos de colaboración entre la Generalitat y el Estado.

2. La Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares:

Artículo 117. Instrumento de colaboración y de relación con el Estado.

En los asuntos de interés general la Comunidad Autónoma de las Illes Balears participarán a través de los procedimientos o los órganos multilaterales que se constituyan.

Estatuto de Autonomía de Aragón:

Artículo 88. Colaboración con el Estado.

6. Aragón colaborará también con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común.

²⁸ *Estatuto de la Comunidad Valenciana:*

Artículo 59. 1. La Generalitat, a través del Consell, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas. Tales acuerdos deberán ser aprobados por Les Corts Valencianes y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación.

2. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas requerirán, además de lo que prevé el apartado anterior, la autorización de las Cortes Generales.

Estatuto de Cataluña:

Artículo 177. Régimen de los convenios entre la Generalitat y el Estado.

2. También se prevé la participación de las Comunidades Autónomas en Instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales:

a) Designación de representantes de las Comunidades Autónomas en los organismos del Estado encargados de ordenar la actuación estatal en ámbitos de interés para las Comunidades Autónomas. Algunos de los nuevos Estatutos (el de Cataluña, y más prudente el de Aragón) han previsto la participación de la Comunidad Autónoma en la designación de miembros de determinados órganos estatales, como es el caso de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, etc.²⁹.

1. El régimen jurídico de los convenios firmados por la Generalitat, en lo que se refiere a la misma, debe ser establecido por Ley del Parlamento.

2. Los convenios suscritos entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado deben publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en el plazo de un mes a contar desde el día en que se firman. La fecha de publicación de los convenios en el Boletín Oficial del Estado determina su eficacia respecto a terceros.

Estatuto de Andalucía y Estatuto de las Islas Baleares:

No hay una regulación específica.

Estatuto de Aragón:

Artículo 88. Colaboración con el Estado.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden suscribir convenios de colaboración y utilizar otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común.

3. En el caso de obras públicas calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión.

4. El régimen jurídico de los convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón con el Estado, en su ámbito propio de actuación, será establecido por ley de Cortes de Aragón.

²⁹ Estatuto de Cataluña:

Artículo 182. Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.

1. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de los organismos que eventualmente les sustituyan, y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

2. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia

b) Designación de miembros de órganos constitucionales como los magistrados del Tribunal Constitucional y los miembros del Consejo General del Poder Judicial³⁰.

En todos estos casos, la participación de las Comunidades Autónomas deberá llevarse a cabo en los términos que dispongan las leyes del Estado, por lo que dependen de que esas leyes la recojan para poder ser llevada a la práctica. La reforma de la LOTC por la LO 6/2007, de 24 de mayo (BOE n^o 125, 25.5.2007), ha introducido un segundo párrafo en el art. 16 que señala que

“los Magistrados (del Tribunal Constitucional) propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”.

3. Las reformas estatutarias, en sentido similar a las redacciones originales, llevan a cabo la regulación de los Convenios y Acuerdos de Cooperación con las demás Comunidades Autónomas. La Constitución española recoge expresamente la figura de los convenios horizontales en el art. 145.2 determinando sucintamente algunos extremos de su régimen jurídico

se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

3. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, de los organismos que eventualmente les sustituyan y de los que se creen en estos ámbitos, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

4. La Generalitat, si la naturaleza del ente lo requiere y su sede principal no está en Cataluña, podrá solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1.

Estatuto de Aragón:

Artículo 89. Participación en instituciones, procedimientos y organismos estatales.

4. La Comunidad Autónoma participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal.

³⁰ Estatuto de Cataluña:

Artículo 180. Designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. La Generalitat participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las Leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario.

Estatuto de Andalucía:

Artículo 224. Participación en los procesos de designación en los órganos constitucionales. La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario.

y defiriendo a los Estatutos de Autonomía la concreción del mismo. Sobre la base de la distinción que la Constitución efectúa entre “Convenios” propiamente dichos “para la gestión y prestación de servicios propios” y “Acuerdos de cooperación” “en los demás supuestos”, aquellos aparecen como una categoría potestativa, de tal forma que si los Estatutos de Autonomía no recogen la posibilidad de su celebración, todos los pactos que suscriba la correspondiente Comunidad Autónoma serán acuerdos de cooperación y su válida celebración requerirá la autorización de las Cortes Generales. No encontramos en los nuevos Estatutos modificaciones sustanciales respecto a las previsiones originales.

3. Conclusión

Es evidente que la práctica de la actividad desarrollada en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas pone de manifiesto el peso creciente de los mecanismos multilaterales respecto de los de carácter bilateral formalizados, y de entre ellos, el de las Conferencias Sectoriales, cuyo nivel de actividad, aunque desigual, ha sido superior, en términos generales, al del resto. Efectivamente, se puede verificar la existencia de Conferencias Sectoriales perfectamente consolidadas, con otras que apenas se reúnen, en las que se produce una escasa participación y no vienen a generar ningún tipo de acuerdo. En última instancia, es un dato constatable que las Conferencias Sectoriales que han demostrado una mayor actividad son aquellas en las que el Estado ostenta importantes competencias de coordinación o en las que el nivel de interrelación competencial es más intenso, así como aquellas que se han constituido para la coordinación de las políticas comunitarias o como consecuencia de los trasposos competenciales³¹.

La mayoría de las Comunidades Autónomas no han manifestado un rechazo explícito y general a la articulación del sistema sobre la base de la multilateralidad, con la excepción de las de régimen foral, las gobernadas por partidos nacionalistas y regionalistas y las que accedieron por la vía del 151, que han venido mostrando su preferencia por una estrategia en la que la relación bilateral tenga un peso determinante al entender que se refuerza su capacidad de autogobierno y les permite obtener acuerdos más ventajosos.

El equilibrio entre bilateralidad y multilateralidad no está exento de tensiones, tanto entre las Comunidades Autónomas como entre éstas y el Estado. Por lo que respecta a la tensión entre las Comunidades Autónomas, el mantenimiento de la asimetría y su traslación al terreno de las relaciones intergubernamentales se traduce en manifestaciones contrarias a lo que las Comunidades de régimen común (no históricas) perciben como un agravio comparativo, que a su vez tiende a ser considerado por las restantes como el lógico reconocimiento de la diferencia. Por su parte, la tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas refleja la dificultad para conciliar la integración política del sistema, el respeto al autogobierno y a las peculiaridades de

³¹ GONZÁLEZ GÓMEZ (2006, pp. 111 ss.).

las distintas Comunidades y la necesidad de articular respuestas técnicamente eficaces a los problemas públicos planteados en las diferentes áreas de la política sectorial.³²

Como ya se puso de manifiesto en los Acuerdos del 92:

“El desarrollo de la cooperación a través de las relaciones multilaterales se complementa con la existencia de relaciones bilaterales de cooperación dándole pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales no se pueda dar respuesta a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma.

La experiencia derivada del funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre las representaciones de las instituciones estatales y autonómicas, para atender los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma, lleva a valorarlas como el cauce político más adecuado para su tratamiento con cada una de ellas.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación constituyen el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma.”

En esta situación, las reformas estatutarias han intentado operar un cambio en la relación de las CCAA con el Estado apostando por la bilateralidad mediante vías de participación que tienen lugar en un marco administrativo y bilateral, como muestra la apuesta por las Comisiones Bilaterales Comunidad Autónoma-Estado. Si bien, nada obsta para su previsión como mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones y coadyuven como instrumentos para prevenir conflictos entre ambas y para intentar dirimir controversias por vía extraprocesal, en el sentido de la regulación que lleva a efecto el Estatuto de Aragón. Cosa muy diferente es que, sobre la base del reconocimiento de las peculiaridades que apuntalan los nacionalismos históricos, como realidad ideológica y política, y que no puede ser desconocida como fuente de legitimidad y como criterio a tener en cuenta para encontrar el equilibrio político del conjunto, este reconocimiento sirva para satisfacer reivindicaciones políticas y jurídicas sin cobertura constitucional.

Como se dijo anteriormente, la capacidad de autogobierno reconocida a las Comunidades Autónomas no se puede subyugar a participar conjuntamente con las otras Comunidades autónomas y con el Estado en la fijación de las políticas que le afecten. La bilateralidad y la multilateralidad no son modelos incompatibles. Por el contrario, son complementarios y el reto consiste precisamente en encontrar el punto de equilibrio entre uno y otro. Ello no obsta para poder afirmar que la bilateralidad, como mecanismo de colaboración, no puede imponerse unilateralmente y que el desarrollo de estos mecanismos no ha de hacer olvidar la importancia de las relaciones multilaterales, esenciales para el buen funcionamiento de un Estado compuesto.

Nos estamos olvidando, además, de la prevista y necesaria reforma del Senado, sustituyendo el que deberá ser el marco natural de negociación.

³² RAMOS GALLARÍN, ALDA FERNÁNDEZ, Y CICUÉNDEZ SANTAMARÍA (2006, pp. 281 ss.).

Finalmente, la participación de las Comunidades Autónomas en órganos del Estado tendrá que ser regulada por éste, sin que la imposición que efectúan determinados Estatutos de Autonomía deba ser tenida en consideración como normativa vinculante.

4. Tabla de sentencias

<i>Tribunal, Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC, Pleno, 18.4.1982	18/1982	Ángel Escudero del Corral
STC, Pleno, 4.5.1985	80/1985	Francisco Rubio Llorente
STC, Pleno, 23.5.1991	115/1991	Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer
STC, Pleno, 18.4.1996	68/1996	Manuel Jiménez de Parga

5. Bibliografía

Enoch ALBERTI ROVIRA en Eliseo AJA et al. (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, p. 394.

Francisco BALAGUER CALLEJÓN, en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (Coordinador) (2007), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. 1º, Tecnos, Madrid, p. 355.

Vicente CALAFELL FERRÁ (2006), *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Gregorio CÁMARA VILLAR (2004), "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, pp. 208 ss.

Germán FERNANDEZ FARRERES (1983), "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en *Revista Vasca de Administración Pública*", nº 6, pp. 396 ss.

M^a Jesús GARCÍA MORALES (2002), "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado Autonómico", *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 1, pp. 102 y ss.

Alfredo GONZÁLEZ GÓMEZ (2006), "La cooperación multilateral institucionalizada: Las Conferencias sectoriales", en Lourdes LÓPEZ NIETO (Coordinadora), *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson, S.L., pp. 97 ss.

Juan A. RAMOS GALLARÍN, Mercedes ALDA FERNÁNDEZ y Ruth CICUÉNDEZ SANTAMARÍA (2006), "La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico", en Lourdes LÓPEZ NIETO (Coordinadora), *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, S.L., pp. 281 ss.

Gerardo RUÍZ-RICO G. y Juan José RUÍZ RUÍZ (1995), "La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del título Primero de la Ley 30/1992", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 266, pp. 396-397.

Javier TAJADURA TEJADA (1998), *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada.